

Dieci anni di Antitrust 1990 - 2000

Suppl. n. 1 al Boll. n. 33-34/2000 - Anno X



Dieci anni di Antitrust

1990 2000

Testi letti per la presentazione
delle relazioni annuali

**AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

Dieci anni di Antitrust

1990
2000

Testi letti per la presentazione
delle relazioni annuali

AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

INDICE

Prefazione	V
Estratto dalla relazione annuale 30 aprile 1991	1
Testi letti per la presentazione delle relazioni annuali:	
- 1992	13
- 1993	23
- 1994	33
- 1995	49
- 1996	71
- 1997	95
- 1998	113
- 1999	131
- 2000	149
Appendice: un bilancio dell'attività svolta	169

Prefazione

Ancoraggio comunitario e potere di intervenire a promozione della concorrenza sono gli elementi fondamentali sui cui si basa la legge 10 ottobre 1990, n. 287, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato". L'ancoraggio comunitario dato alle disposizioni sostanziali della legge e la fondamentale previsione che l'interpretazione delle norme nazionali debba essere effettuata sulla base dei principi elaborati in sede comunitaria ha infatti consentito all'Autorità di fare affidamento esplicito su una prassi e una giurisprudenza ampiamente consolidate con la conseguenza che la legge è stata immediatamente applicata fin dalla sua entrata in vigore. Il riconoscimento che molti comportamenti anticoncorrenziali traggono origine da leggi e da regolamenti ingiustificatamente restrittivi ha inoltre indotto il legislatore ad assegnare all'Autorità il potere di intervenire, tramite segnalazioni e pareri, al fine di suggerire modifiche normative adeguate a realizzare un ambiente regolamentare ispirato ai principi della concorrenza e del mercato.

L'efficacia di tali previsioni non può non essere letta in connessione con l'indipendenza dell'organo chiamato ad applicare la legge. Invero, l'indipendenza assicurata all'Autorità si giustifica con la diffusa presenza pubblica nell'economia e la conseguente problematicità di un organo di tutela della concorrenza sottoposto al controllo ministeriale. La scelta compiuta al riguardo dal legislatore è considerata dall'Autorità motivo di fierezza, non certo di irresponsabilità; anzi. E' anche e precisamente in tale prospettiva che l'Autorità ha sin dall'inizio avvertito in modo particolare l'esigenza che l'informazione sull'attività svolta fosse il più ampiamente diffusa e discussa. Da questo punto di vista, le relazioni annuali dell'Autorità, e soprattutto le cerimonie pubbliche di presentazione, hanno avuto un ruolo essenziale, da un lato, nel dare massima trasparenza all'attività svolta; dall'altro, nel porre all'attenzione dell'opinione pubblica l'importanza del rispetto dei principi concorrenziali per favorire uno sviluppo economico sostenuto e duraturo.

La prima relazione annuale fu inviata al Presidente del Consiglio il 30 aprile 1991, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge e, proprio perché assai ridotta era l'attività che l'Autorità aveva potuto svolgere in un così breve periodo di tempo, non fu organizzata alcuna presentazione pubblica. Nel 1992, oltre che a una conferenza stampa, la relazione fu presentata a un incontro organizzato presso l'Istituto di diritto commerciale dell'Università la Sapienza di Roma. L'anno successivo ebbe inizio la prassi di presentare la relazione a una cerimonia ufficiale, che dal 1995 si tiene nella Sala della Lupa di Palazzo Montecitorio. Si tratta ormai di un appuntamento fisso nel panorama istituzionale italiano, di un'iniziativa alla quale partecipano le più alte cariche dello Stato e i principali esponenti del mondo economico e accademico. Il formarsi di una cultura della concorrenza nel nostro Paese è dovuto anche a questo tipo di manifestazioni, che hanno innescato e alimentato in materia un dibattito che va al di là della ristretta cerchia degli addetti ai lavori.

Questo volume raccoglie gli interventi di presentazione della relazione annuale da parte dei tre presidenti che si sono succeduti alla guida dell'Autorità, Francesco Saja, dal 1990 al 1994, Giuliano Amato, dal 1994 al 1997, e Giuseppe Tesauro, attualmente in carica. La decisione di pubblicare questi interventi in un unico volume nasce dalla constatazione che si tratta di una testimonianza importante dell'evoluzione dell'assetto concorrenziale in Italia nell'ultimo decennio.

L'auspicio è che nei prossimi anni la legge n. 287/90, pur con i necessari aggiustamenti, dimostri la flessibilità necessaria per adeguarsi all'evoluzione economica e istituzionale che probabilmente modificherà in modo sostanziale il contesto di mercato nel quale le nostre imprese saranno chiamate ad operare, e per garantire, al contempo, che i benefici concorrenziali raggiungano l'intera collettività.

**Estratto dalla “Relazione annuale al Presidente
del Consiglio dei Ministri”**

Presidente: Francesco Saja

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Il percorso culturale e politico che ha portato alla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

L'adozione di una normativa a tutela della concorrenza avviene in Italia con ritardo rispetto all'esperienza dei principali paesi industrializzati. L'introduzione dello *Sherman Act*, la prima organica legge statunitense riguardante le pratiche restrittive della concorrenza e le monopolizzazioni, risale al 1890.

Normative contenenti una disciplina della concorrenza vennero adottate in Francia nel 1945 (*Ordonnance* n. 45-1483), in Giappone nel 1947 (Legge sui monopoli privati e sul mantenimento del libero scambio), nel Regno Unito nel 1948 (*Monopolies and Restrictive Practices Act*) e in Germania, dopo una prima Ordinanza sui cartelli del 1923, nel biennio 1946-47, con l'emanazione di disposizioni contro le pratiche commerciali restrittive successivamente accolte nella normativa della Repubblica Federale Tedesca.

Anche nelle Comunità europee già dalla seconda metà degli anni Cinquanta si disponeva di una legislazione per la tutela della concorrenza, costituita dagli articoli 65-67 del Trattato Ceca e dagli articoli 85-94 del trattato Cee.

[...]

Per comprendere le ragioni del peculiare ritardo del nostro paese nel campo della tutela della concorrenza, è opportuno ricordare che negli anni Cinquanta e Sessanta in Italia vennero presentate numerose proposte di legge in questa materia. Tali proposte, tuttavia, non raggiunsero l'approvazione parlamentare.

Un primo progetto, presentato nel 1950 dall'allora Ministro dell'Industria Togni, prevedeva un controllo dei consorzi di imprese al fine di limitare le eventuali attività anticoncorrenziali di questi ultimi. In sede di discussione emersero problemi destinati a riproporsi nel lungo iter del dibattito sulla tutela della concorrenza: essi riguardavano, in particolare, la definizione dell'organo da preporre all'applicazione della normativa e l'opportunità di attuare controlli preventivi oltre che a posteriori.

Al progetto Togni seguirono varie altre iniziative: una proposta Malagodi-Bozzi intitolata "Norme per la tutela della libertà di concorrenza e di mercato" venne presentata alla Camera nel 1955 e poi riproposta, in una nuova versione, nel 1959; un progetto di disciplina della concorrenza elaborato da Tullio Ascarelli venne portato alla discussione dal deputato Villabruna, in seguito ad un convegno sul monopolio organizzato dagli "Amici del Mondo" nel 1955; un disegno di legge sulle intese industriali e commerciali venne presentato nel 1958 dai deputati Lombardi e La Malfa.

Ulteriori proposte di legge per la tutela della libertà di iniziativa economica provennero dai deputati Carcaterra (1959) e Foschini (1959). Nel 1960 il Parlamento discusse sia una proposta di legge sul "Controllo dei monopoli" presentata da Giorgio Amendola, sia un disegno di iniziativa governativa sulla "Tutela della libertà di concorrenza", proposto dall'allora Ministro dell'Industria Colombo. Il disegno Colombo, leggermente modificato, venne ripresentato senza fortuna in Parlamento dal Ministro Medici nel 1964.

Le varie iniziative di quegli anni si rifacevano a visioni in parte contrapposte dei rapporti tra intervento pubblico e mercato. Alcune miravano dichiaratamente ad imporre controlli sul mercato, altre si proponevano principalmente di tutelare la libertà di iniziativa economica da possibili restrizioni.

Queste differenze di impostazione possono in parte contribuire a spiegare gli insuccessi delle proposte degli anni Cinquanta e Sessanta. Va ricordato che era ancora relativamente diffusa l'opinione secondo cui le imprese a partecipazione statale potevano essere considerate uno strumento sostitutivo di una disciplina della concorrenza, sufficiente ad eliminare il rischio di monopoli privati. In prospettiva antimonopolistica, ad esempio, venne giustificata l'entrata delle partecipazioni statali nel settore dei fertilizzanti e in quello dei cementi.

Di fatto, si rivelò estremamente difficile raggiungere un consenso politico sulla definizione degli ambiti di esenzione dalla normativa. Tutti i progetti di legge si scontrarono con l'opposizione sia del settore produttivo pubblico che di quello privato ad essere assoggettati ad una disciplina antimonopolistica. Ai principi concorrenziali e della libertà di mercato si contrapponevano infatti in quegli anni da un lato l'esigenza di un rafforzamento della struttura industriale del Paese e dall'altro la funzione dell'intervento pubblico in economia come strumento di politica economica necessario a garantire una situazione di equilibrio sociale. In questo contesto politico, una soluzione legislativa in materia di tutela della concorrenza era vista o come un attacco alla crescita economica nazionale o come un ridimensionamento della presenza pubblica in economia a scapito delle ragioni di equità e di progresso sociale.

Agli anni Cinquanta e Sessanta seguì un lungo periodo di assenza di proposte in materia di disciplina della concorrenza. Nel 1983 una Commissione nominata dal Ministro di Grazia e Giustizia Morlino e presieduta da Giuseppe Ferri propose di introdurre una legge sullo "Statuto dell'impresa", in cui si trovavano, tra l'altro, norme per la tutela della concorrenza ispirate alla disciplina comunitaria. Anche questa iniziativa, comunque, non ebbe un seguito immediato.

[...]

Un ritorno di attenzione per il problema dei vincoli alla concorrenza si è manifestato in Italia nel corso degli anni Ottanta, quando si è resa più pressante l'esigenza di un adeguamento delle istituzioni economiche e politiche interne alla crescente integrazione internazionale.

In particolare, l'accelerazione del processo di integrazione europea avviata con la presentazione del Libro Bianco della Commissione Cee sul completamento del Mercato Interno nel 1985 e rafforzata dall'entrata in vigore dell'Atto Unico ha prodotto per l'Italia, come per gli altri Stati membri, un forte impulso a dotarsi di politiche atte a favorire il funzionamento dei mercati e coerenti con quelle comunitarie. Sul piano economico, l'ultimo decennio è stato caratterizzato da intensi processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo nazionale, che hanno consentito di raggiungere tassi di crescita tra i più elevati del mondo industriale. Tali processi, risultanti più da una reazione spontanea dei produttori che da specifiche politiche pubbliche, hanno contribuito a creare un contesto di maggiore attenzione per le forze della concorrenza e di rinnovato interesse nei confronti di iniziative legislative volte ad agevolare il funzionamento del mercato.

Negli anni Ottanta, d'altra parte, un ravvivarsi dell'interesse per la tutela della concorrenza ha coinvolto tutti i paesi industrializzati. In particolare, si è assistito ad una diffusa crisi delle politiche industriali fortemente interventiste (ad esempio le cosiddette politiche di settore) che, limitando la flessibilità dei mercati, si erano rivelate inadeguate a fronteggiare i vasti cambiamenti economici del decennio precedente; in particolare, nella maggior parte dei paesi tale crisi si è tradotta in una nuova impostazione della politica industriale e in una più viva attenzione per le politiche della concorrenza.

Gli Stati Uniti, la Francia e il Regno Unito, ad esempio, hanno adottato diffuse politiche di deregolamentazione, nella convinzione che anche in alcuni casi di monopolio naturale, come quelli che possono esistere ad esempio nei trasporti e nelle telecomunicazioni, le forze della concorrenza potessero favorire l'efficienza.

Inoltre, negli stessi paesi sono state effettuate ampie revisioni delle tradizionali politiche della concorrenza, volte a rendere queste ultime strumenti più efficaci di una strategia di liberalizzazione dei mercati. In questa direzione si è mossa, ad esempio, la Francia, con l'adozione della nuova legge sulla concorrenza del 1986. Negli Stati Uniti, con le *Merger Guidelines* del 1982 e le successive revisioni del 1984 sono stati introdotti nuovi criteri di valutazione delle operazioni di concentrazione tra imprese, al fine di penalizzare solo gli effettivi comportamenti anticoncorrenziali e non, come in precedenza, ogni situazione che potesse presumibilmente generare equilibri di tipo monopolistico.

Durante l'ultimo decennio anche nella Comunità Economica Europea si è assistito ad una evoluzione della politica della concorrenza.

[...]

Più recentemente, l'esigenza di predisporre alcune regole comuni per il controllo delle concentrazioni potenzialmente distorsive della concorrenza rilevanti in ambito comunitario ha indotto la Cee ad adottare, nel dicembre 1989, il Regolamento n. 4064 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. La Comunità ha in questo modo ampliato sostanzialmente la gamma di strumenti di cui dispone per tutelare la concorrenza.

Gli sviluppi economici e politici degli anni Ottanta hanno accresciuto la consapevolezza delle lacune istituzionali dell'Italia in materia di tutela del funzionamento del mercato. Dopo un lungo periodo di stasi, a pochi mesi dalla presentazione del Libro Bianco sul completamento del Mercato Interno, si è ripreso a discutere in ambito nazionale di una disciplina per la tutela della concorrenza e, nel novembre 1986, l'allora Ministro dell'Industria Valerio Zanone nominò una Commissione di studio sulla concorrenza presieduta da Franco Romani, che venne poi rinnovata nel settembre 1987 dal Ministro dell'Industria Adolfo Battaglia e concluse i suoi lavori nell'aprile 1988 con una Relazione.

A questa iniziativa governativa corrispose una rinascita di interesse per l'argomento a livello parlamentare. Nel settembre 1987, la X Commissione Permanente del Senato presieduta dal Senatore Roberto Cassola avviava un'"Indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali". In questo ambito, furono ascoltati i pareri di esponenti del mondo imprenditoriale, dei sindacati e dei rappresentanti delle principali istituzioni del governo dell'economia in merito all'introduzione di una legge sulla tutela della concorrenza in Italia. Dalle audizioni emerse una netta prevalenza di posizioni favorevoli, sia pure con sfumature differenti, all'adozione di una normativa sulla concorrenza. Va sottolineato che auspici in questo senso provennero anche dalla maggior parte dei rappresentanti delle imprese. L'Indagine Conoscitiva della X Commissione Permanente si concluse con una Relazione, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento del Senato, che venne in larga misura ripresa nel successivo disegno di legge governativo.

Nella primavera-estate 1988 vennero portati alla discussione in Senato due disegni di legge in materia di tutela della concorrenza, cronologicamente preceduti dal disegno di legge presentato alla Camera dal deputato D'Amato il 5 agosto 1987 ("Normativa antimonopolio ed a tutela della libera concorrenza", Atto Camera n. 1365).

Il primo dei due disegni del 1988, intitolato "Norme per la tutela del mercato", fu presentato dal senatore Guido Rossi e venne fatto proprio dal Gruppo della Sinistra Indipendente (Atto Senato n. 1012). Il secondo disegno, intitolato "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", era di iniziativa governativa e venne presentato dal Ministro dell'Industria Adolfo Battaglia (Atto Senato n. 1240).

Il disegno di legge Battaglia, per gli altri aspetti fondamentalmente ispirato al Rapporto conclusivo della Commissione Romani, se ne distaccava in merito al problema delle concentrazioni, prevedendo una comunicazione preventiva e la possibilità che certe operazioni fossero vietate se configuravano una costituzione o un rafforzamento di posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, in conformità con le proposte di Regolamento delle concentrazioni in discussione in sede comunitaria.

I progetti di legge furono oggetto di un'ampia discussione parlamentare. Tra i molti temi affrontati, una particolare attenzione venne attribuita ai poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti di altre istituzioni e alla attribuzione dei poteri di deroga al divieto di operazioni di concentrazione.

Per il primo aspetto, nel testo di legge definitivo, pur fondamentalmente basato sul disegno di legge presentato dal Ministro Battaglia, venne assegnata all'Autorità la competenza ad applicare la normativa nel settore delle assicurazioni, sentito il parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), mentre l'originario disegno di legge governativo prevedeva una competenza diretta di quest'ultima istituzione.

Inoltre, fermi restando i poteri delle altre autorità di vigilanza settoriali (Banca d'Italia e Garante per l'editoria) di adottare i provvedimenti di loro competenza previo parere dell'Autorità, vennero sostanzialmente ridotte le possibilità per la Banca d'Italia di concedere deroghe al divieto di intese anticoncorrenziali. Nel testo definitivo della legge (articolo 20, comma 5) rimase soltanto la possibilità che la Banca d'Italia, d'intesa con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, autorizzi accordi vietati per esigenze di stabilità del sistema monetario, a condizione che siano rispettati specifici requisiti.

Per quanto riguarda invece le deroghe al divieto di concentrazioni anticoncorrenziali, il disegno di legge governativo attribuiva il relativo potere di autorizzazione all'Autorità. A quest'ultima, quindi, sarebbe spettato il compito di valutare gli effetti economici complessivi, non solo concorrenziali, di una concentrazione e di verificare se fossero soddisfatti "nell'interesse dell'economia nazionale" specifici requisiti, indicati dalla legge, tali da consentire una deroga.

Al Parlamento non è però parso opportuno attribuire a un organismo di carattere tecnico il potere di compiere valutazioni estranee alle sue specifiche competenze; pertanto, nel testo definitivo della legge si è deciso di attribuire una responsabilità diretta al Governo per l'indicazione preventiva dei criteri generali sulla base dei quali possono essere eccezionalmente autorizzate concentrazioni lesive della concorrenza.

In particolare la legge stabilisce che, sulla base di questi criteri, "l'Autorità può eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazioni vietate", purché "esse non comportino l'eliminazione della concorrenza dal mercato o restrizioni alla concorrenza non strettamente giustificate dagli interessi generali predetti" (articolo 25).

La versione definitiva della legge n. 287 "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", approvata dalla Camera nel luglio 1989, è stata varata dal Senato il 27 settembre 1990 ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 13 ottobre, entrando immediatamente in vigore.

[...]

Gli obiettivi perseguiti dall'Autorità nella prima fase di applicazione della legge

La legge 10 ottobre 1990, n. 287 attribuisce all'Autorità garanzie della concorrenza e del mercato compiti molto ampi e diversificati. È quindi naturale che si ponga, al momento della nascita di questo organismo, il problema di definire criteri ed indirizzi per l'attuazione della nuova normativa. Se si tiene poi conto del ritardo con cui l'Italia ha varato una normativa di protezione della concorrenza emerge con urgenza ancora maggiore la necessità di delineare priorità organizzative e di intervento capaci di guidare l'azione dell'Autorità nelle sue prime fasi operative.

Nella definizione di queste priorità non si può, inoltre, ignorare il fatto che il dibattito sul tema del monopolio ha recentemente mostrato una nuova vivacità ed è, quindi, necessario agire perseguendo un delicato equilibrio tra il quadro generale di riferimento teorico e le più immediate esigenze di ordine operativo.

Questo compito si presenta estremamente complesso, non tanto alla luce dell'ampiezza dell'intervento richiesto all'Autorità, quanto del fatto che molte categorie di riferimento sono ampiamente indeterminate. Si pensi, per esempio, alla difficoltà di definire le caratteristiche e le dimensioni dei mercati rilevanti così come i comportamenti di abuso di posizione dominante da parte delle imprese.

Alla luce di tutte queste esigenze e difficoltà, e tenuto conto delle risorse disponibili, l'Autorità intende svolgere contemporaneamente una attività istituzionale ed una di riflessione e precisazione dei possibili campi e delle modalità del proprio intervento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nella fase iniziale di attuazione della legge è stata rivolta la massima attenzione soprattutto alla analisi delle operazioni di concentrazione comunicate. Ora che i servizi dell'Autorità sono stati organizzati ed il relativo personale ha iniziato ad operare nella nuova sede, è stato impostato anche un lavoro più ampio di osservazione e valutazione dei comportamenti dei vari soggetti che operano nella nostra economia.

Questa seconda fase porta, però, come logica esigenza anche quella riflessione a cui si faceva cenno in precedenza: essa dovrebbe permettere all'Autorità di identificare, anche alla luce dell'esperienza di paesi che da maggior tempo si sono dotati di specifiche normative atte a favorire la concorrenza, una serie di indirizzi in grado di guidare la propria azione nella valutazione della rilevanza delle singole operazioni di concentrazione, delle possibili conseguenze delle intese tra imprese e dei comportamenti configurabili come abuso di posizione dominante.

La costruzione di questo quadro di riferimento è estremamente complessa e deve tener conto, tra l'altro:

- delle caratteristiche e dei livelli della concorrenza internazionale nei nostri mercati;
- della eventuale presenza e delle caratteristiche della domanda pubblica;
- della eventuale presenza di forme di regolamentazione (come ad esempio il controllo di prezzi o la fissazione autoritativa di tariffe);
- delle caratteristiche tecnologiche dei processi produttivi che determinino forme oligopolistiche dell'offerta, produzioni congiunte, ecc.;
- dei livelli di integrazione verticale (ed orizzontale) delle imprese produttrici;
- dell'esistenza o meno di imprese conglomerali;
- dei tassi di crescita e dei livelli di profittabilità delle singole imprese.

Queste e numerose altre riflessioni stanno guidando la costruzione di una banca dati dell'Autorità che, attraverso gli opportuni collegamenti, recepirà tutte le informazioni rilevanti per una sempre migliore conoscenza dei complessi fenomeni della concorrenza nella nostra economia. Essa si avvarrà anche delle informazioni che sono raccolte e rese disponibili dalle altre numerose istituzioni, pubbliche e private, che, per il loro ruolo o per le loro funzioni, compiono rilevazioni sistematiche sulla realtà economica italiana.

Una delle più importanti fonti di informazione della banca dati sarà comunque rappresentata dalla sistematica classificazione delle informazioni desumibili dalle notifiche all'Autorità di concentrazioni e intese. Questa classificazione verrà resa possibile, in particolare, dall'introduzione del "Formulario per la notifica delle operazioni di concentrazione" già tempestivamente predisposto dall'Autorità.

Oltre all'impostazione della banca dati, l'Autorità sta procedendo alla identificazione delle caratteristiche prevalenti dei settori di sua competenza. In particolare, per quanto concerne il settore industriale, le riflessioni prioritarie riguardano i mercati regolamentati, quelli maggiormente chiusi alla concorrenza internazionale, quelli caratterizzati dalla presenza di una impresa dominante.

Per quanto riguarda invece il terziario non finanziario, è in corso una attenta riflessione sulle caratteristiche della distribuzione commerciale, degli appalti pubblici e delle imprese concessionarie, anche al fine di fornire elementi per la Relazione su questi settori che l'Autorità deve presentare nel corso del 1992.

In questa prospettiva generale, sono della massima importanza (e sono già stati utilizzati) anche i poteri dell'Autorità di individuare e segnalare al Parlamento ed al Governo casi di distorsione della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato in conseguenza di una normativa non giustificata da esigenze di interesse generale.

Già nei primi mesi di attività è pervenuta all'Autorità una serie di richieste formulate da imprese che intendevano procedere all'autoproduzione nelle operazioni portuali, caratterizzate da un regime di monopolio istituzionale. A queste esigenze l'Autorità ha risposto segnalando al Parlamento e al Governo la necessità di riformare la normativa vigente, garantendo condizioni di libera concorrenza sul mercato.

Inoltre l'Autorità ha provveduto a segnalare al Governo l'esigenza di dare attuazione ad alcune normative comunitarie.

Nel settore delle assicurazioni e del credito, l'Autorità sta considerando con attenzione l'imponente politica di crescita esterna posta in essere, mediante acquisizioni e fusioni, da parecchi dei più importanti gruppi nazionali, anche in vista del raggiungimento di dimensioni di scala in grado di permettere alle imprese italiane di competere non solo sul mercato nazionale, ma anche su quello europeo in fase di integrazione.

Infine, l'Autorità sta valutando l'opportunità di iniziare una organica riflessione ed analisi su alcuni strumenti che potrebbero essere attivati in difesa del consumatore specie per quel che riguarda i servizi erogati nell'interesse della collettività o del singolo in un regime di monopolio o di abilitazione. A titolo esemplificativo si possono ricordare le implicazioni dell'esistenza di attività professionali per lo svolgimento delle quali è richiesta l'iscrizione ad albi, nonché di imprese che erogano servizi pubblici come quelli ferroviari o quelli di riscossione delle imposte.

Testo letto dal Presidente Francesco Saja

ROMA, UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA", 1 LUGLIO 1992

Presidente: Francesco Saja

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Caratteristiche della legge 10 ottobre 1990, n. 287

Sono molto lieto e onorato di dare inizio a questo incontro che ha una sua propria originale caratteristica: quella di assumere quale punto di riferimento non già la legge che si esamina, bensì la Relazione che ne tratteggia nel contempo le linee essenziali e i profili applicativi, in modo che la discussione possa svolgersi su un piano concreto e servire di guida per una seria riflessione anche su singoli punti più discussi.

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, la quale ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento una disciplina generale per la tutela della concorrenza e del mercato, non ha un suo retroterra culturale, in quanto sino allora non era stata prestata un'attenzione alla materia in maniera approfondita e specifica nel nostro Paese.

La disciplina anticoncorrenziale, in una concezione universale, nasce nel 1890, cioè oltre un secolo addietro, negli Stati Uniti d'America, con lo *Sherman Act*, e ha, negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, un grande sviluppo. Così essa viene adottata in Francia (con l'*Ordonnance* 45-1483 del 1945), in Giappone nel 1947, nel Regno Unito un anno dopo e, successivamente (nel 1957) anche in Germania. Ma una forte spinta l'ha ricevuta dalla Comunità economica europea che ha eretto la tutela della concorrenza a simbolo della sua politica economica e, conseguentemente, ha sollecitato gli Stati membri a munirsi di una disciplina interna che fosse in armonia con quella da essa emanata e, in un certo senso, servisse da logico completamento.

L'Italia, com'è noto, ha aderito per ultima a tale invito, ma questo ritardo le ha consentito di assimilare più profondamente lo spirito comunitario – sempre in continuo sviluppo – emanando una normativa che a buon diritto può essere definita come la più europea delle leggi che tutelano la concorrenza.

Il carattere marcatamente europeo della disciplina italiana – opportunamente ricordato nella Relazione – risulta chiaro già dal contenuto sostanzialmente analogo delle figure anticoncorrenziali prese in considerazione: le disposizioni inerenti alle intese, all'abuso di posizione dominante e alle concentrazioni restrittive della libertà di concorrenza non si discostano, rispettivamente, dagli articoli 85 e 86 del Trattato istitutivo della CEE (che, a sua volta, riprende le formulazioni degli articoli 65 e 66 del Trattato CECA) e, relativamente alle concentrazioni, si modellano sul Regolamento CEE n. 4064 del 21 dicembre 1989. Inoltre tale carattere discende, in maniera non consueta, anche dall'articolo 1, quarto comma, il quale pone una regola ermeneutica profondamente in-

novativa, in forza della quale le disposizioni del Titolo I (che individua e regola appunto le figure anticoncorrenziali) devono essere interpretate in conformità ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza.

Gli atti anticoncorrenziali

Come si è ora accennato, la legge 10 ottobre 1990, n. 287, prevede e regola tre categorie di atti non consentiti che la Relazione esamina analiticamente con ampi e acuti rilievi:

a) le intese, indicate in maniera esemplificativa, che hanno per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una parte rilevante di esso (articolo 2);

b) l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante (articolo 3). Il legislatore non fornisce una enumerazione tassativa delle fattispecie abusive, ma il contenuto precettivo va desunto, da un lato, utilizzando il concetto di abuso del diritto offerto dalla teoria generale, e, dall'altro, dalla nozione di posizione dominante definita dall'articolo 66, n. 7, del Trattato CECA. In proposito, giova ribadire quanto detto nella Relazione, rispetto a enunciazioni correnti inesatte e approssimative, che la posizione dominante di per sé non è vietata, ossia è consentita quella conquistata legittimamente, con il lavoro, l'impegno, il sacrificio, la capacità imprenditoriale, la correttezza, l'investimento di capitali; ciò è reso evidente dalla considerazione che, se così non fosse, si spingerebbe il mondo imprenditoriale verso l'abulia, il disinteresse, la mancanza di stimoli, facendo mancare la volontà di progresso la quale costituisce la costante molla dell'operare umano: quel che è vietato è, invece, l'abuso di essa, ossia l'uso distorto, *contra jus*, della propria posizione al fine di pregiudicare sensibilmente l'altrui diritto e quindi la libertà di iniziativa economica dei concorrenti;

c) l'ulteriore fattispecie anticoncorrenziale vietata dall'articolo 6 della legge n. 287/90 è l'operazione di concentrazione se determina la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale tale da eliminare o ridurre, in modo sostanziale e durevole, la concorrenza. Qui, a differenza di quanto sopra detto (sub b)), la posizione dominante è considerata, sotto un ben diverso angolo visuale e cioè come una situazione di pericolo che il legislatore vuole preventivamente proibire per le implicazioni negative che potrebbe essere difficile di impedire ovvero eliminare successivamente.

Nonostante che la legge, in base al suo tenore letterale, sembri limitare il proprio ambito di applicazione alle tre figure suindicate, può sorgere il ragionevole dubbio – ed è questo un rilievo di notevole importanza – che tale indicazione, secondo quanto po-

trebbe arguirsi dallo spirito della normativa speciale e dall'intero ordinamento giuridico, non escluda l'estensione ad altre figure che turbano la regolarità del mercato. Questa costituisce la finalità fondamentale e caratteristica della disciplina antitrust e pertanto sarebbe difficile ritenere indifferenti per l'ordinamento quei fatti che, alterando la corretta dinamica concorrenziale, pregiudicano in definitiva l'economia nazionale. Mi riferisco, in concreto, alla criminalità organizzata, a cui accenna sottilmente la Relazione: al di là delle norme speciali appositamente emanate, non può escludersi nell'enorme varietà delle diverse fattispecie che talvolta possa rimanere una residua zona sprovvista di specifica disciplina repressiva, al che potrebbe in qualche modo rimediare la legge n. 287/90 che costituisce la normativa di carattere generale per il regolare funzionamento del mercato; né – a mio avviso – le tecniche ermeneutiche generali e gli strumenti offerti dalla stessa legge possono ritenersi inadeguati alla repressione del grave fenomeno che condiziona oggi enormemente la vita economica del Paese.

La legge n. 287/90 non contiene alcuna esenzione di carattere soggettivo: il primo comma dell'articolo 8, infatti, con una norma carica di grande rilievo per un sistema a economia mista come quello italiano, prevede che le disposizioni in essa contenute si applicano "sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale". Tuttavia, la stessa disposizione, al successivo secondo comma, introduce un limite alla generale previsione delle norme a tutela della concorrenza, in quanto recita che esse "non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati". L'interpretazione della norma non è certamente facile sul punto che concerne la delimitazione delle attività ora ricordate ed è da augurarsi che a tale difficoltà non si aggiunga, altresì, sul piano operativo, una resistenza da parte dello Stato che di norma è il soggetto operante quale monopolista. La Relazione opportunamente suggerisce un orientamento restrittivo sul piano ermeneutico rispetto alle attività predette: ma probabilmente, in futuro, il regime monopolistico che, in linea di principio è in contrasto con un'economia di mercato, dovrà essere ulteriormente limitato, in correlazione all'interesse generale.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le sue attribuzioni

Per la repressione della violazione delle norme poste a tutela della concorrenza, la legge n. 287/90 ha istituito, secondo la formula espressa dall'articolo 10, quale organo tecnico, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Due tratti, veramente importanti, della nuova legge vanno in particolare segnalati.

Il primo è il potere di rappresentanza nell'ambito della Comunità dello Stato italiano che, in tema di concorrenza, passa dal Governo all'Autorità: è questa una circostanza di enorme rilievo essendo l'ordinamento fortemente restio a limitare le attribuzioni di natura internazionale, spettanti istituzionalmente al Governo.

L'altra caratteristica consiste nell'indipendenza, solennemente proclamata dal secondo comma del predetto articolo 10 ed esattamente sottolineata dalla Relazione: la composizione dell'organo si rivela in perfetta sintonia con tale precipuo carattere, essendo i membri dell'Autorità nominati, per un periodo di sette anni, con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, e – circostanza questa di decisivo rilievo – non potendo questi essere riconfermati.

La *ratio* della nuova normativa deve essere ricercata in generale nella peculiarità dell'esistenza di determinati settori particolarmente importanti e sensibili, secondo la terminologia francese, che vanno sottratti ai frequenti cambiamenti di natura politica e amministrativa, e affidati invece a un organo che tuteli costantemente la materia senza l'influenza di eventi contingenti ed emergenze particolari.

Appunto la nuova disciplina discende dalla particolare natura del settore in cui è destinata a operare l'Autorità, alla quale chiaramente conferisce una posizione di grande rilievo nell'ambito del nostro ordinamento che non è comparabile con quella di altre Istituzioni.

Connesso con l'esercizio delle funzioni a essa demandate, è il recente orientamento, espresso dalla Corte di Giustizia della Comunità e dalla nostra Corte Costituzionale (rispettivamente con sentenza *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, 22 giugno 1989, in Raccolta 1989, p. 1839 e sentenza 4 luglio 1989, n. 389), secondo il quale, non solo gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi, quali l'Autorità, hanno il dovere di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario. Pertanto, in presenza, ad esempio, di un abuso di posizione dominante o di un'intesa restrittiva della concorrenza previsti dalla legge nazionale, ma incompatibili con l'ordinamento comunitario, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato deve dare automatica applicazione a quest'ultimo. Al fine di disapplicare la disposizione nazionale, l'Autorità non ha bisogno quindi di percorrere lunghe e difficile vie, attraverso eventuali pronunce di incostituzionalità, ma può – anzi deve – dichiararne senz'altro l'incompatibilità, facendo immediato riferimento al diritto comunitario: il che – e la Relazione lo ricorda – agevola concretamente l'osservanza puntuale e rapida dell'ordina-

mento europeo, il cui rispetto è imposto dall'articolo 11 della Costituzione.

Le attribuzioni in materia di pubblicità ingannevole

Per completezza deve qui aggiungersi che recentemente il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, ha ampliato il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affidandole incisivi poteri di intervento in materia di repressione degli atti di pubblicità ingannevole.

Recependo la direttiva comunitaria n. 84/450, il legislatore ha, infatti, previsto che i concorrenti, i consumatori, le loro associazioni e organizzazioni, il Ministro dell'Industria, nonché ogni altra pubblica amministrazione che ne abbia interesse in relazione ai propri fini istituzionali, anche a seguito di denuncia del pubblico, possano chiedere all'Autorità che siano inibiti gli atti di pubblicità ingannevole e che ne siano eliminati gli effetti.

Le attribuzioni che il citato decreto legislativo affida *in subiecta materia* all'Autorità, in quanto dirette chiaramente a tutelare imprese e consumatori da altrui comportamenti fraudolenti e ingannevoli, hanno carattere strumentale ai fini della realizzazione di un'effettiva concorrenza la quale presuppone immancabilmente una corretta informazione: e ciò legittima l'attribuzione della competenza all'Autorità che è preposta alla tutela della libera concorrenza.

Va, inoltre, aggiunto che la Commissione della CEE ha provveduto a elaborare una proposta di direttiva (91/C/180/15) concernente la pubblicità comparativa, la quale è in attesa di approvazione definitiva da parte del Consiglio.

I poteri consultivi e di segnalazione

Oltre ai poteri di natura decisoria, di cui l'Autorità è dotata relativamente all'abuso di posizione dominante, alle intese e alle concentrazioni, la legge n. 287/90, come ben ricorda la Relazione, attribuisce all'Autorità altre funzioni di notevole importanza, le quali non vanno considerate separatamente, ma debbono essere guardate in stretta connessione con essi, al fine di porre nel giusto risalto il reale e unitario carattere dell'Autorità, in quanto fulcro dell'intera politica della concorrenza.

Il primo di essi è previsto dall'articolo 21, il quale stabilisce che l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza, in cui norme di legge o regolamento ovvero provvedimenti amministrativi gene-

rali determinano ingiustificate distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, e li segnala, secondo le rispettive attribuzioni, al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti, agli enti locali e territoriali interessati.

L'articolo 22 attribuisce, invece, all'Autorità un potere di tipo rigorosamente consultivo, in base al quale essa può esprimere parere sulle iniziative e sui problemi riguardanti la concorrenza, quando lo ritenga opportuno ovvero su richiesta di amministrazioni o enti pubblici interessati. I pareri indicati da tale norma sono facoltativi e, ovviamente, non vincolanti (l'Autorità può sempre intervenire, anche d'ufficio, ove lo ritenga opportuno, per esprimere il suo parere in modo che, teoricamente, non dovrebbe ipotizzarsi alcun caso che si sottragga alla sua partecipazione).

Un potere di natura analoga a quello contemplato dal suddetto articolo 21 è inoltre previsto dall'articolo 24, in forza del quale l'Autorità presenta al Presidente del Consiglio un rapporto circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa relativa ai settori degli appalti pubblici, delle imprese concessionarie e della distribuzione commerciale. Anche qui, invero, pur limitatamente ai settori specifici suddetti, l'attività dell'Autorità si esplica nell'esercizio di un potere di segnalazione, in virtù del quale è affidato a essa il compito di formulare le proposte dirette a disciplinare correttamente le materie indicate dalla legge.

Senza soffermarsi ulteriormente su singoli aspetti normativi che formeranno oggetto degli interventi degli illustri relatori, è preferibile formulare sinteticamente un giudizio complessivo sulla legge in esame.

Essa, a parte qualche perplessità relativamente ad alcune disposizioni, è diretta a importanti finalità perché, anzitutto, garantisce il diritto d'impresa ossia un diritto che è volto a tutelare non solo l'interesse del singolo imprenditore, bensì la stessa economia del Paese, la quale risulterebbe pregiudicata da ingiustificati monopoli od oligopoli ovvero da quelle figure affini che impediscono il libero scambio di beni e di servizi.

Nel contempo, tutela, come in particolare e inequivocabilmente si deduce dagli articoli 4 e 25 della legge, anche il consumatore che, generalmente, rappresenta la parte più debole del sistema economico. Tale rilevanza sociale tende sempre più ad aumentare nella sua valenza concreta e risulta avvertita generalmente ovunque nella comunità internazionale; in proposito, per quanto sembri

forse un po' esagerato, è significativo ricordare quanto si legge nella relazione del Segretario di Stato del Commercio e dell'Industria inglese del 17 maggio 1991: "Lo scopo fondamentale dell'Ufficio *antitrust* è di promuovere e tutelare gli interessi dei consumatori".

La legge è caratterizzata, dunque, da esigenze economiche e da imperativi morali e in questo deve riconoscersi che la nuova normativa rappresenta, in sintonia con il diritto comunitario, una conquista di civile convivenza e ben può, con le modificazioni e innovazioni che si riveleranno necessarie, contribuire al progresso e all'evoluzione del Paese, migliorandone l'economia e attuando più ampiamente il principio che condanna i profitti e le discriminazioni che non hanno un razionale ed etico fondamento.

Testo letto dal Presidente Francesco Saja

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO DEL SEMINARIO, SALA DELLA BIBLIOTECA, 12 MAGGIO 1993

Presidente: Francesco Saja

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Tutela e promozione della concorrenza nel contesto economico nazionale

Gli avvenimenti economici e politici dell'anno trascorso hanno messo in luce l'improrogabile necessità di ridefinire le regole di funzionamento di numerosi mercati nel rispetto dei principi concorrenziali. In alcuni casi, come nel settore delle commesse pubbliche, è emerso che le scelte non sono state guidate da logiche di efficienza, ma hanno spesso risposto a interessi di singoli o gruppi posti nella condizione privilegiata di poter influenzare i processi decisionali.

Più in generale, in molti settori dell'economia nazionale si avverte in misura crescente il peso delle distorsioni derivanti dalla diffusa presenza di imprese pubbliche e private in posizione di dominanza e di privilegio al riparo dai condizionamenti e dai vincoli imposti dal confronto concorrenziale.

In questo contesto, la politica della concorrenza, oltre ad assolvere al compito fondamentale di tutelare il mercato da comportamenti in contrasto con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, risponde all'ulteriore importante esigenza di restituire certezza, correttezza e trasparenza ai rapporti economici tra lo Stato e le imprese.

Una organizzazione economica decentrata nella quale siano rispettate le regole del libero mercato garantisce agli individui una piena libertà di iniziativa economica e consente alle imprese più efficienti di emergere rispondendo più adeguatamente alle esigenze dei consumatori. Un regime di concorrenza implica, inoltre, che anche gli operatori economici siano pienamente responsabili delle proprie azioni, senza dipendere da interventi esterni, assicurando che i loro comportamenti siano valutati in maniera trasparente e impersonale. Esso, pertanto, contribuisce a mantenere viva la fiducia dei cittadini a che i loro sforzi di miglioramento e di progresso possano essere equamente compensati dal mercato, garantendo, in tal modo, pari opportunità a tutti i membri della società.

Fino all'adozione della legge n. 287/90 e alla costituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato era assente nell'ordinamento italiano una istituzione che avesse quale suo specifico compito la tutela e la promozione, anche attraverso interventi di segnalazione al Parlamento e al Governo, dei meccanismi concorrenziali. Le disposizioni di legge, che hanno favorito in Italia la radicale innovazione, trovano la loro origine nella scelta europea. L'obiettivo del Trattato di Roma, consistente nell'eliminazione di ogni ostacolo agli scambi commerciali tra gli Stati membri, trova, infatti, proprio nella tutela della concorrenza e nell'estensione dell'area del mercato, uno degli strumenti di attuazione più potenti.

L'introduzione della legge n. 287/90, pur avvenendo con ritardo rispetto all'evoluzione della normativa degli altri paesi industriali, ha dimostrato l'esistenza di un rinnovato interesse a stabilire nell'economia italiana regole di comportamento vincolanti e uguali per tutti, piuttosto che a promuovere interventi nel sistema economico di natura direttiva e discrezionale.

A conferma della tendenza ad accogliere nell'ordinamento nazionale i principi comunitari con rinnovata sollecitudine, vanno considerate anche le recenti proposte del Governo dirette a favorire l'apertura concorrenziale di quei mercati caratterizzati, finora, da situazioni di monopolio legale, come ad esempio le telecomunicazioni, i trasporti aerei, l'energia elettrica e la produzione e distribuzione del gas. Laddove la concessione in esclusiva della gestione di determinati servizi non è più giustificata sotto il profilo tecnico-economico, l'apertura alla concorrenza può favorire l'efficienza e la competitività, con vantaggi non indifferenti per i consumatori e per l'intera economia nazionale.

Su questi aspetti l'Autorità, nella convinzione della necessità di una profonda revisione dei regimi di riserva attualmente in vigore, intende esercitare attivamente i poteri consultivi e di segnalazione a essa attribuiti, al fine di ottenere una sostanziale estensione dell'area della concorrenza.

Risulta in ogni caso indispensabile che i compiti di tutela della concorrenza previsti dalla legge n. 287/90 restino attribuiti unicamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Gli obiettivi dell'attività a tutela della concorrenza e quelli dell'attività di regolamentazione settoriale non sono sempre tra loro omogenei: la tutela di diversi interessi coinvolti richiede che questi obiettivi siano perseguiti da istituzioni distinte. Ma, la valutazione dell'impatto anticoncorrenziale degli atti e dei comportamenti delle imprese esige uno specifico patrimonio di conoscenze che risulta in larga misura indipendente dalle diverse caratteristiche dei settori considerati. E' significativo, in proposito, che nei principali paesi industriali e nella CEE la tutela della concorrenza non sia affidata a varie autorità settoriali, ma a un'unica istituzione appositamente costituita. Tale assetto, oltre a favorire la trasparenza dell'azione amministrativa, corrisponde a una logica di efficienza, consentendo di evitare costose e inutili duplicazioni.

L'esigenza di un'unica Autorità competente in materia di tutela della concorrenza risulta particolarmente urgente all'avvio di un processo di privatizzazione di imprese operanti in settori e mercati diversi.

Al fine di garantire che le operazioni di concentrazione risultanti dal processo di privatizzazione avvengano nel pieno rispetto della disciplina concorrenziale ed evitando di dar luogo alla costi-

tuzione o al rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati interessati, l'attività di tutela della concorrenza assume un ruolo di notevole importanza.

Inoltre particolarmente delicati, in questo ambito, sono i problemi relativi alla definizione dei limiti e delle modalità di esercizio dei poteri del Governo in materia di operazioni di concentrazione, previsti dall'articolo 25, primo comma, della legge n. 287/90. I poteri del Governo in materia di concentrazioni ai sensi della citata disposizione risultano limitati alla individuazione delle condizioni di eccezionalità che, in presenza di rilevanti interessi generali dell'economia nazionale nell'ambito dell'integrazione europea, legittimino l'eventuale autorizzazione da parte dell'Autorità di operazioni altrimenti vietate, nonché alla fissazione, in linea generale e preventiva, dei criteri in base ai quali tali autorizzazioni possano essere accordate.

La soluzione adottata in tale disposizione configura un sistema di rapporti dal quale emerge l'esigenza di limitare a casi eccezionali l'ambito di applicazione della deroga, mantenendo una chiara separazione tra scelte prevalentemente politiche (spettanti al Consiglio dei Ministri) e valutazioni più strettamente tecniche (attribuite alla competenza dell'Autorità). Tutto ciò al fine di evitare surrettizie alterazioni dei normali criteri fissati dalla legge per la valutazione delle operazioni di concentrazione.

Linee di intervento dell'Autorità

Gli obiettivi della tutela e della promozione della concorrenza costituiscono il costante punto di riferimento dell'attività istituzionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel 1992 e nei primi tre mesi del 1993, l'Autorità si è espressa in merito a 28 intese, a 18 casi di presunto abuso di posizione dominante e a 496 concentrazioni tra imprese. Sono stati inoltre resi 33 pareri al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e alla Banca d'Italia, secondo quanto previsto dai primi tre commi dell'articolo 20 della legge.

L'Autorità non si è limitata a intervenire a seguito di segnalazioni da parte degli operatori economici, ma ha svolto un ruolo attivo nell'individuazione dei comportamenti anticoncorrenziali. In particolare, nel corso dell'anno, sono state avviate sei indagini conoscitive di natura generale ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90 in merito a settori economici la cui evoluzione lascia dubitare che la concorrenza possa essere impedita, ristretta o falsata (settori della radiotelefonia mobile cellulare, del latte e dei prodotti derivati, del cinema, del materiale rotabile, del sistema ferroviario ad alta velocità, dei servizi portuali).

Da poco più di un anno, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, è stata, inoltre, attribuita all'Autorità la competenza in materia di controllo della pubblicità ingannevole. E' questo un compito di grande rilievo. Il decreto introduce, infatti, nell'ordinamento l'importante principio del divieto della pubblicità ingannevole, a tutela dei consumatori, delle imprese concorrenti e del pubblico in generale, superando, in tal modo, la prospettiva dell'articolo 2598 del Codice civile che limita la tutela del singolo concorrente danneggiato.

Nel corso del 1992 e nei primi tre mesi del 1993, l'Autorità si è espressa in via definitiva in merito a 43 casi relativi alla pubblicità ingannevole, di cui 26 sono stati ritenuti in violazione della normativa; laddove è stato riscontrato un carattere di ingannevolezza nel messaggio pubblicitario, ne è stata inibita la diffusione.

Nello svolgimento di tutti i procedimenti di competenza dell'Autorità è stata posta la massima cura nel garantire il rispetto del principio del contraddittorio, a tutela degli interessi dei cittadini nell'ambito dell'azione amministrativa. Le decisioni adottate sono state generalmente accettate. Solo in un numero estremamente ridotto di casi le parti hanno presentato ricorsi avverso le deliberazioni dell'Autorità presso le competenti sedi giurisdizionali e solo riguardo a un provvedimento il T.A.R. del Lazio ha ritenuto di accogliere un'istanza di sospensiva, peraltro con riferimento a un mero vizio di notificazione.

La relazione tra i singoli interventi effettuati nell'ambito dell'attività istituzionale e le linee generali della disciplina della concorrenza applicata dall'Autorità può essere efficacemente illustrata con riferimento ad alcuni particolari settori di intervento.

Le complementari esigenze della tutela e della promozione della concorrenza emergono chiaramente dagli interventi effettuati dall'Autorità nel settore delle telecomunicazioni. In tale settore l'evoluzione della tecnologia rende attualmente possibile l'estensione della concorrenza anche in mercati un tempo caratterizzati da condizioni di monopolio. Una significativa politica di liberalizzazione è già stata avviata a livello comunitario.

Il corretto recepimento nell'ordinamento italiano delle direttive comunitarie e dei principi che le sostengono ha inverso una importanza fondamentale per l'introduzione di una maggiore concorrenza nel settore delle telecomunicazioni.

Al fine di promuovere l'apertura alla concorrenza nei mercati in cui questa è tecnicamente possibile, nell'anno trascorso – come già si è accennato – è stata effettuata un'indagine conoscitiva sul settore della radiotelefonía mobile cellulare, da cui trae origine

una segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni.

L'Autorità è intervenuta a limitare l'estensione della posizione dominante del gestore della rete telefonica in mercati distinti da quelli a esso espressamente riservati sulla base delle disposizioni vigenti in materia di abuso di posizione dominante e di operazioni di concentrazione.

All'inizio del 1992 l'Autorità era già intervenuta, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, a impedire che il concessionario esclusivo del servizio telefonico nazionale estendesse abusivamente la propria posizione dominante nel mercato, a esso non riservato, del servizio di pagamento delle telefonate mediante carta di credito. Recentemente, sempre ai sensi dell'articolo 3 della legge, è stato rilevato che le caratteristiche del sistema di commercializzazione di telefoni radiomobili predisposto dalla Sip e, in particolare, le clausole di esclusiva applicate nei rapporti con i distributori, comportano un'estensione abusiva della posizione dominante detenuta dall'impresa nella gestione del servizio telefonico sul distinto mercato della vendita di telefoni radiomobili.

L'esigenza di seguire con attenzione l'evoluzione della normativa nazionale al fine di garantire un pieno recepimento dei principi di apertura alla concorrenza promossi a livello comunitario si è presentata anche con riferimento al settore delle commesse pubbliche, nel quale ai problemi strettamente attinenti la sfera del controllo delle fattispecie anticoncorrenziali previste dal Titolo I della legge, si affiancano quelli più generali relativi alla tutela dei principi di correttezza e di trasparenza in materia di contrattazione pubblica.

Uno specifico elemento di complessità, in tale ambito, deriva proprio dalla stretta connessione che spesso caratterizza questi due aspetti, pur tra loro astrattamente distinguibili, sul piano degli effetti distorsivi e restrittivi concretamente esercitati in ordine al funzionamento dei normali meccanismi del mercato e alla libertà di concorrenza delle imprese. In molti casi, infatti, tali effetti conseguono non solo da pratiche anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese in violazione della legge n. 287/90, ma anche, in larga parte, dalla estrema discrezionalità delle procedure e dalla diffusa inosservanza delle norme giuridiche, che frequentemente caratterizzano i comportamenti delle amministrazioni, degli enti pubblici, nonché delle imprese operanti in regime di monopolio a norma di legge, nell'assegnazione delle rispettive commesse.

A questa prospettiva appaiono riconducibili gli interventi che l'Autorità, nell'ambito delle competenze e dei poteri a essa attribuiti dalla legge, ha effettuato in relazioni sia a situazioni e merca-

ti specifici, sia a tematiche di carattere più generale concernenti l'impatto concorrenziale degli assetti normativi esistenti.

Particolare rilievo, in tal senso, assumono le indagini conoscitive recentemente avviate dall'Autorità ai sensi dell'articolo 12, comma 2, nel settore dei trasporti ferroviari, e riguardanti il mercato nazionale del materiale rotabile e il progetto di realizzazione del sistema ad Alta Velocità.

Un'analisi complessiva e più approfondita della vigente normativa nazionale in materia di appalti pubblici è inoltre contenuta nella relazione presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24, nello scorso mese di luglio. La relazione si è soffermata in particolare sui limiti e le carenze del sistema attuale, indicando altresì alcuni criteri e indirizzi di riforma principalmente orientati a ridurre la disorganicità del quadro normativo, l'inefficacia dei controlli e l'uso spesso disinvolto di strumenti e procedure contrattuali – come nel caso degli affidamenti in concessione o mediante trattativa privata – sostanzialmente elusivi dei principi concorrenziali e delle garanzie di correttezza e trasparente amministrazione delle risorse pubbliche.

Un'ampia gamma di interventi in applicazione della legge n. 287/90 è stata effettuata nel corso del 1992 anche nel settore dei trasporti, caratterizzato dalla presenza di imprese a controllo pubblico, da un'ampia diffusione delle concessioni in esclusiva e dall'erogazione di sussidi connessi alle funzioni di servizio pubblico svolte dalle imprese.

L'Autorità ha anzitutto affrontato situazioni nel settore del trasporto marittimo in cui alcune imprese, grazie a sussidi selettivi o a un ripianamento sistematico delle perdite attraverso fondi pubblici, si trovavano a operare in concorrenza con altre imprese in condizioni di ingiustificato vantaggio. Al riguardo, sono stati utilizzati sia i poteri di intervento connessi al divieto di abuso di posizione dominante, sia i poteri di segnalazione previsti dall'articolo 21 della legge n. 287/90. In particolare, sono state denunciate al Presidente del Consiglio, al Ministro della Marina mercantile e ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica le distorsioni alla concorrenza derivanti da aiuti finanziari concessi alle imprese armatoriali di proprietà pubblica e dai conseguenti effetti discriminatori nei confronti di operatori privati che esercitano la loro attività negli stessi mercati.

Con riferimento al settore aeroportuale, l'Autorità è intervenuta, in base all'articolo 3 della legge n. 287/90, nei confronti della società Aeroporti di Roma, concessionaria degli scali aeroportuali di Ciampino e Fiumicino, ritenendo che questa avesse abusato della propria posizione dominante.

Tra i vari settori di intervento, è utile menzionare i mercati del calcestruzzo e del cemento, caratterizzati da dimensioni geografiche locali e da ostacoli all'entrata connessi alla regolamentazione esistente in materia di estrazione degli inerti, in cui sono state riscontrate numerose intese restrittive della concorrenza e, nei casi di maggiore rilevanza, sono state irrogate sanzioni.

E' infine rilevante notare che sono stati avviati procedimenti, tuttora in corso, riguardo a intese anticoncorrenziali in settori caratterizzati da una recente liberalizzazione del regime di fissazione dei prezzi, quale il settore della distribuzione di gas liquefatti (Gpl) e il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione attraverso la rete ordinaria. Più in generale, l'Autorità intende rivolgere una particolare attenzione ai mercati in cui è recentemente venuto meno il controllo amministrativo dei prezzi, al fine di garantire che al superamento del regime di prezzi sorvegliati corrisponda un effettivo recupero della dinamica concorrenziale.

Notevole importanza ai fini dell'attività di tutela della concorrenza ha avuto l'analisi degli assetti della distribuzione commerciale. Come rilevato analizzando le numerose operazioni di concentrazioni realizzate nel settore alimentare, l'accesso ai canali di distribuzione costituisce una condizione essenziale per il mantenimento di condizioni concorrenziali anche nel settore della produzione.

L'Autorità sta seguendo con particolare attenzione i rilevanti processi di concentrazione in atto nel settore alimentare e nella distribuzione commerciale, al fine di intervenire tempestivamente in base agli articoli 2, 3 e 6 della legge n. 287/90 nel caso in cui le evoluzioni in corso comportassero limitazioni della concorrenza. Peraltro, come segnalato nella relazione presentata nel gennaio 1993 al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24 della legge citata, per promuovere la concorrenza nel settore della distribuzione commerciale al dettaglio sarebbe in primo luogo necessario un ampio intervento di revisione della vigente normativa, costituita principalmente dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, e dal suo regolamento di attuazione. In particolare, l'Autorità ha suggerito l'abrogazione del vigente sistema di pianificazione commerciale a livello locale.

Alcune considerazioni conclusive

Avviandomi alla conclusione, osservo che l'attività svolta viene generalmente presentata riconducendola a un quadro sistematico e unitario e ciò potrebbe indurre a ritenere che gli interventi effettuati costituiscano l'esecuzione di un disegno pre-stabilito.

Va riconosciuto invece che l'attività di tutela della concorrenza trae in larga misura origine da variegate sollecitazioni esterne. L'esame delle concentrazioni, che assorbe buona parte dell'attività dell'Autorità, è connesso alle comunicazioni obbligatorie delle imprese; la valutazione compiuta in tema di abusi di posizione dominante è generalmente attivata da denunce di terzi e le intese esaminate sono in prevalenza comunicate dalle imprese interessate.

Tuttavia l'attività istituzionale non si esaurisce nell'esame delle segnalazioni pervenute; con l'avvio di indagini conoscitive di natura generale l'Autorità assume una parte attiva nell'individuazione dei comportamenti anticoncorrenziali.

E' proprio la consapevolezza del ruolo e dei poteri ad essa attribuiti dalla legge che conduce l'Autorità a svolgere nell'economia e nella società la funzione di dare voce ed espressione alle esigenze concorrenziali. E mai come in questo periodo è stato vivo il bisogno di concorrenza e di mercato.

Il principio fondamentale cui si ispira la legge 10 ottobre 1990, n. 287, è, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, quello della libertà di iniziativa economica, che può pienamente estrinsecarsi solo in presenza della libertà di contrattare e, quindi, di un mercato efficiente.

Molte sono le modalità attraverso le quali viene compressa la libertà di iniziativa economica e i principali limiti derivano da un imperfetto esercizio del potere normativo e regolamentare dello Stato, che può impedire o sensibilmente condizionare il generale accesso alle attività economiche. Talvolta l'intervento pubblico può creare privilegi e favoritismi, dando luogo a una società nella quale, per dirla con Luigi Einaudi nella sua condanna dei monopoli pubblici e privati, "si sale non per virtù propria, non per il consenso spontaneo altrui; ma in virtù delle arti, moralmente degradanti ed economicamente distruttive, del favore cercato...".

In questi casi l'adempimento dei compiti istituzionali da parte dell'Autorità è particolarmente difficile e delicato. Esso si esplica essenzialmente attraverso segnalazioni al Governo e al Parlamento, il cui scopo principale è quello di mettere in evidenza che le finalità perseguite dallo Stato possono essere conseguite senza limitare la concorrenza; quest'ultima, anzi, il più delle volte, può facilitare il raggiungimento degli obiettivi pubblici particolarmente perché rende difficile l'operare della corruzione.

In questo periodo difficile per il Paese il forte proposito dell'Autorità è quello di poter contribuire, attraverso la tutela della libera iniziativa economica, costituzionalmente prevista, a restituire il meritato spazio alla ingegnosa creatività e all'onesta operosità degli italiani.

Testo letto dal Presidente Francesco Saja

CAMERA DEI DEPUTATI, AULETTA DEI GRUPPI PARLAMENTARI, 18 MAGGIO 1994

Presidente: Francesco Saja

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Premessa

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è entrata in vigore nel nostro paese cento anni dopo lo *Sherman Act* americano. Tale ritardo secolare non è dipeso da una mancanza di attenzione alle problematiche antimonopolistiche. Esso è derivato invece da una certa remora, dovuta a cause diverse, ad affrontare e risolvere i problemi del mercato attraverso strumenti indiretti di intervento tipici della politica della concorrenza e consistenti nella fissazione di regole generali e uniformi.

La tradizione antimonopolistica, nella cultura e nella politica italiana, è infatti antica. Bersaglio centrale ne sono state tradizionalmente le posizioni dominanti private nell'industria e nei servizi che mortificavano, soprattutto attraverso la formazione di prezzi e tariffe abusivi, il benessere dei consumatori nonché le possibilità di sviluppo delle imprese e dell'economia nazionale. Tali distorsioni vennero affrontate principalmente con due strumenti di intervento: il controllo dei prezzi e la gestione pubblica delle imprese. Nel corso del tempo, entrambe queste tipologie mostrarono i loro limiti e originarono risultati spesso contrari a quelli che si intendeva perseguire.

Il sistema di controllo dei prezzi, soprattutto negli anni settanta, venne principalmente indirizzato verso obiettivi di contenimento dell'inflazione, comportando una crescente dissociazione tra gli andamenti dei prezzi e delle tariffe e quelli dei costi aziendali. Questo tipo di intervento, oltre a favorire la formazione di disavanzi nei conti delle imprese, ha ostacolato il perseguimento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse.

Nel contempo, si suggeriva di ostacolare l'esercizio del potere di mercato attraverso l'assunzione di dirette responsabilità di gestione da parte dello Stato - le cosiddette "nazionalizzazioni" - non solo nei settori caratterizzati da condizioni di monopolio naturale, ma anche in quelli nei quali imprese di grandi dimensioni, in situazioni di mercato interno sostanzialmente protetto, avevano assunto o tendevano ad assumere posizioni fortemente dominanti.

E' una tendenza questa che va ricordata - in un momento come quello odierno in cui prevale, pressoché dovunque, una decisa inversione di orientamenti - perché ebbe larga applicazione nel nostro paese forse più che altrove, per molto tempo. Essa contribuì - insieme all'orientamento a intervenire in salvataggio di imprese in difficoltà o al fine di potenziare settori considerati strategici - alla formazione di un'ampia presenza pubblica nei diversi settori dell'economia.

A seguito dell'adozione del Trattato di Roma, ebbe peraltro inizio nel Paese una progressiva liberalizzazione degli scambi. Nell'insieme, l'effetto complessivo di tale processo di apertura commerciale è stato di grande e positivo rilievo: maggiore circolazione delle merci fra i paesi membri e drastiche riduzioni delle differenze di prezzo sui diversi mercati nazionali. Per interi settori produttivi, prima caratterizzati da forti posizioni dominanti e da collusioni oligopolistiche, si ebbe un netto superamento delle precedenti situazioni di isolamento dalla concorrenza.

L'attuazione del Trattato si realizzò, come è noto, per tappe pluriennali successive e in un clima di ricorrente prudenza e di frenanti contromisure a livello nazionale. All'interno dell'Europa comunitaria - i cui confini via via nel tempo si venivano ampliando - le barriere tariffarie scomparvero. Permanevano, però, e in taluni casi si rafforzavano, le barriere non tariffarie. Un fenomeno che potremmo chiamare, utilizzando un'espressione imprecisa ma efficace, di "difesa *dalla* concorrenza", derivante dal concorso di interessi economico-corporativi e di rigidità burocratiche, si diffuse nei paesi aderenti al sistema comunitario del mercato comune. Esso venne denunciato, alla metà degli anni ottanta, dal "Libro bianco" promosso da Jacques Delors.

L'azione assidua degli organi comunitari per assicurare il formarsi e il persistere di condizioni concorrenziali all'interno dell'area europea integrata, a lungo principalmente volta ad assicurare la riduzione delle barriere agli scambi internazionali di beni, negli ultimi anni ha coinvolto in maniera significativa i mercati dei servizi e quelli caratterizzati da una rilevanza strettamente nazionale. L'intervento comunitario ha avuto soprattutto l'obiettivo della trasformazione in senso più concorrenziale della normativa nazionale che regola il funzionamento di questi mercati.

Infatti la regolamentazione che era venuta sedimentandosi nel corso degli anni in questi settori assai spesso era risultata tale da produrre effetti perversi di protezione degli operatori piuttosto che di beneficio per gli utenti. Oggi è in corso un'ampia revisione delle regole cui sottoporre il comportamento delle imprese, nell'ambito della quale l'Autorità può continuare a svolgere un ruolo propositivo. Questa ridefinizione delle norme e degli assetti istituzionali comporta necessariamente un'incisiva e profonda trasformazione delle modalità e degli strumenti attraverso i quali garantire il raggiungimento degli obiettivi della politica economica.

In primo luogo, l'importante e così dibattuto processo di dismissioni delle imprese a proprietà pubblica, che se ben realizzato potrebbe modificare in modo profondo la stessa struttura dell'economia italiana, va attuato perseguendo la più generale esigenza di una trasformazione in senso pienamente concorrenziale

di importanti settori economici del Paese. A tale riguardo, è necessario ribadire l'imprescindibilità di regole chiare e trasparenti che, a garanzia degli stessi azionisti e dell'inammissibilità di creare improprie concentrazioni imprenditoriali, definiscano le modalità della privatizzazione e, ove necessario, prevedano a tutela degli utenti e degli investitori l'introduzione di adeguati meccanismi di controllo e di indirizzo dei comportamenti delle imprese.

Pertanto, con l'adozione di una efficace normativa per la tutela della concorrenza, la necessità di interventi unilaterali e discrezionali sui comportamenti aziendali può essere sostituita da un insieme di regole uniformi, omogenee e trasparenti che spingano le imprese a operare in modo conforme agli interessi dei consumatori e a un corretto funzionamento del mercato. L'indipendenza dal potere politico, che il legislatore ha solennemente ed espressamente riconosciuto all'Autorità nell'articolo 10 della legge n. 287/90, rappresenta l'indispensabile garanzia per l'efficace e imparziale applicazione della legge.

Questo processo di superamento della necessità di controlli autoritativi sul funzionamento del mercato è già stato avviato, e anche la recente costituzione di una commissione di studio volta a formulare proposte di modifiche legislative in materia di disciplina dei comportamenti pubblici e privati può contribuire alla creazione di un sistema di regole trasparenti, rigorose e valide per tutti.

I principi di liberalizzazione hanno ispirato numerosi provvedimenti legislativi, tra cui in particolare quelli tendenti a eliminare il sistema del controllo dei prezzi nei settori aperti all'operare delle forze concorrenziali e a impedire restrizioni di carattere normativo all'accesso in mercati in cui tali impedimenti non risultavano giustificati dal perseguimento di interessi di carattere generale.

Controllo dei prezzi e concorrenza

Recentemente, con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica", è stata disposta la soppressione del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP). Con questo provvedimento è stato portato a compimento il processo di eliminazione del sistema di controllo autoritativo dei prezzi nei mercati in cui l'operare dei meccanismi concorrenziali può efficientemente svolgere un ruolo di disciplina dei comportamenti d'impresa.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene che i provvedimenti che hanno liberalizzato il processo di formazione dei prezzi in numerosi settori possono produrre effetti estremamente benefici per la crescita e l'evoluzione del sistema economico nazionale. Tuttavia, affinché il cambiamento degli strumenti e

delle modalità di intervento pubblico comporti vantaggi effettivi per i consumatori è importante che i comportamenti delle imprese si adeguino al nuovo contesto normativo, superando la tendenza originata da decenni di abitudine a regole poco concorrenziali.

In quest'ultimo anno l'Autorità, proseguendo iniziative già avviate in passato, ha condotto con successo numerosi procedimenti in mercati prima soggetti a controlli diretti di tipo autoritativo, al fine di impedire che i comportamenti delle imprese rendano vani i provvedimenti di liberalizzazione.

Oltre che nell'esperienza italiana, anche in numerosi altri paesi come Germania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti, le industrie del latte, del cemento, dell'erogazione dei carburanti e quelle del gas liquido sono risultate caratterizzate da diffusi comportamenti anticoncorrenziali. In generale, infatti, i mercati caratterizzati da un elevato grado di omogeneità dei prodotti e da un modesto impatto del progresso tecnologico sono quelli in cui è più facile per le imprese garantire il mantenimento dei profitti attraverso accordi sui prezzi e sulle quantità prodotte. La diffusione di accordi restrittivi della concorrenza in questi mercati rappresenta quindi un fenomeno frequentemente osservato in numerosi contesti economici e istituzionali, nei quali la presenza consolidata di una normativa a tutela della concorrenza è generalmente riuscita a impedire il persistere di questi comportamenti.

Tutela della concorrenza e intervento pubblico

In termini di politica della concorrenza, ciò che maggiormente ha distinto l'attività dell'Autorità italiana rispetto a quelle degli altri paesi è la particolare attenzione dedicata all'individuazione di comportamenti abusivi da parte di imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi o comunque privilegiate, rispetto ad altri concorrenti, da disposizioni normative di favore. E' infatti indicativo che i casi di abuso di posizione dominante finora riscontrati dall'Autorità siano generalmente collegati a situazioni in cui le imprese sono indotte dalla normativa esistente ad assumere comportamenti discriminatori nei confronti di altre imprese o a estendere la propria posizione dominante su mercati contigui.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati così individuati numerosi comportamenti restrittivi della concorrenza nel settore aeroportuale. In particolare, è stato accertato e sanzionato un abuso di posizione dominante da parte della società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di assistenza a terra, in quanto essa discriminava tra i vettori aerei consentendo solo ad alcuni di svolgere direttamente tali servizi e impediva agli altri di esercitare il diritto di autoproduzione riconosciuto in via generale dall'articolo 9 della

legge n. 287/90; la società di gestione aeroportuale, inoltre, esigeva dalle compagnie aeree pagamenti per prestazioni non rese. Recentemente, l'Autorità ha accertato che i medesimi comportamenti abusivi sono posti in essere dalla società di gestione degli scali aeroportuali di Milano.

Con tali provvedimenti, che prefigurano l'inizio di un processo di liberalizzazione dei servizi aeroportuali, la realtà italiana è stata allineata, nei limiti di intervento consentiti all'Autorità, a quella dei più evoluti scali comunitari. Si è così contribuito a un maggiore sviluppo dell'offerta di servizi di trasporto aereo, nell'interesse degli utenti e dell'economia nazionale.

Inoltre, l'Autorità è intervenuta più volte nel settore delle telecomunicazioni, in particolare nei confronti della Sip, concessionaria esclusiva del servizio di telefonia vocale, relativamente a comportamenti volti a estendere la sua posizione monopolistica a mercati ad essa non riservati. Recentemente è stato deliberato che la Sip, operando come unico fornitore del nuovo servizio radiotelefonico con sistema digitale (GSM), ha esteso abusivamente la posizione dominante da essa detenuta nel mercato della radiotelefonica mobile cellulare ostacolando l'ingresso di nuovi operatori. La decisione dell'Autorità ha contribuito a determinare l'apertura del mercato alla concorrenza, in conformità agli auspici comunitari.

Infine, nel settore ferroviario gli interventi dell'Autorità hanno impedito che la posizione dominante detenuta dalle Ferrovie dello Stato Spa nel mercato della trazione ferroviaria venisse abusivamente estesa su altri mercati potenzialmente concorrenziali. Inoltre, in merito alle politiche di approvvigionamento della stessa società Ferrovie dello Stato, l'Autorità ha evitato che attraverso comportamenti discrezionali tale società abusasse della propria posizione dominante a scapito di clienti o fornitori.

La natura delle infrazioni alla legge n. 287/90 commesse dalle imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi, e di cui quelle appena ricordate costituiscono solo alcuni degli esempi più recenti, fa emergere con chiarezza le interrelazioni anche conflittuali e le complementarità che possono sussistere tra l'attività di regolamentazione e quella di tutela della concorrenza.

L'articolo 8 della legge n. 287/90 consente all'Autorità di intervenire per assicurare condizioni concorrenziali persino nei mercati in cui, per disposizione di legge, operano imprese in monopolio o che forniscono servizi d'interesse economico generale, limitatamente ai comportamenti non espressamente finalizzati all'adempimento degli specifici compiti affidati a tali imprese. Tuttavia, la generale ampiezza e indeterminatezza dell'ambito di attribuzioni esclusive assegnate dal legislatore alle stesse imprese

non consentono una puntuale realizzazione degli obiettivi che sarebbero conseguibili attraverso l'introduzione di adeguati meccanismi concorrenziali. Pertanto, l'azione dell'Autorità continuerà a incontrare serie difficoltà a stabilire condizioni generali di efficienza nella gestione dei servizi di pubblica utilità, se non sarà accompagnata da incisivi interventi di modificazione della normativa, capaci di incidere direttamente sull'ambito dei poteri accordati a queste imprese.

In tale ambito, peraltro, la regolamentazione diretta dei comportamenti economici d'impresa e la tutela della concorrenza risultano entrambe funzionali al perseguimento degli obiettivi d'interesse generale: la regolamentazione deve garantire la qualità del servizio e impedire la fissazione di tariffe eccessivamente elevate; la tutela della concorrenza deve evitare comportamenti abusivi anche negli ambiti coperti dalla regolamentazione, ma in cui permangono margini di discrezionalità da parte delle imprese che possono condurre a comportamenti restrittivi della concorrenza.

La promozione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità

L'efficace perseguimento degli obiettivi di tutela e di promozione della concorrenza nella fornitura di servizi di pubblica utilità risulta ancora più importante in un quadro di progressiva liberalizzazione dei mercati. La semplice rimozione dei diritti speciali ed esclusivi esistenti potrebbe infatti risultare del tutto insufficiente a garantire una effettiva disciplina concorrenziale in mercati nei quali la permanenza di imprese in posizione fortemente dominante potrebbe in realtà seriamente pregiudicare le possibilità di accesso di nuovi operatori e lo sviluppo di condizioni efficaci e non distorte di concorrenza.

L'Autorità ritiene fondamentale l'esigenza di definire un quadro istituzionale atto a promuovere un migliore funzionamento del mercato, individuando le forme e i metodi di regolamentazione più appropriati e più idonei a soddisfare i bisogni e le necessità degli utenti.

La disciplina originata dalla regolamentazione è funzionale a garantire l'efficienza gestionale dei servizi di pubblica utilità, soprattutto a seguito del processo di privatizzazione che peraltro è possibile orientare al fine di prefigurare una struttura dei mercati funzionale all'operare della concorrenza. In questa prospettiva occorre evitare che le dismissioni si risolvano nella semplice sostituzione degli attuali monopoli pubblici con altrettanti monopoli privati, compromettendo così le possibilità di evoluzione concorrenziale dei mercati interessati.

Pertanto, preventivamente agli interventi di privatizzazione, sarebbe auspicabile valutare con attenzione la possibilità di una separazione societaria delle attività potenzialmente concorrenziali da quelle caratterizzate da condizioni più strettamente monopolistiche, prevedendo, per esempio, una netta distinzione tra la gestione della rete e quella del servizio. Questa riorganizzazione potrebbe consentire la dismissione separata delle diverse società scisse, contribuendo direttamente alla definizione di assetti strutturali dei mercati con caratteristiche di efficienza.

Tuttavia le recenti vicende concernenti il rinnovo della concessione dell'Enel, nel settore dell'energia elettrica, che prefigurano una dismissione della società senza prevedere una opportuna trasformazione strutturale del settore tale da favorire lo sviluppo di una effettiva disciplina concorrenziale, lasciano intravedere che l'obiettivo perseguito dal Governo attraverso gli interventi di privatizzazione non necessariamente è quello di garantire una maggiore efficienza nella fornitura dei servizi di pubblica utilità, in quanto, per esempio, possono talora prevalere le esigenze di massimizzare i proventi delle cessioni delle società. Ciò comporta che nella valutazione dell'impatto complessivo degli interventi da effettuare viene trascurato l'interesse dei consumatori a ottenere servizi in quantità più elevata, di migliore qualità e a prezzi più contenuti, essendo privilegiati gli aspetti più strettamente finanziari.

Nel contesto istituzionale italiano l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha il compito di segnalare al Parlamento e al Governo la rilevanza di questi interessi dei consumatori e delle imprese, indicando le misure ritenute più opportune per adeguare gli assetti di mercato ai principi concorrenziali. Conseguentemente sarebbe auspicabile che il Governo quanto meno informasse l'Autorità sulle scelte in materia di dismissioni di aziende e partecipazioni pubbliche nei tempi necessari a garantire che le eventuali proposte relative alla concorrenza, laddove condivise, possano essere utilmente accolte. Anzi, come avviene in altri paesi, sarebbe ancora più auspicabile la previsione di una partecipazione sostanziale dell'organo di tutela della concorrenza relativamente ai procedimenti di privatizzazione.

Tutela e promozione della concorrenza nei settori di mercato

Nel corso del 1993 l'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza ha confermato, in termini di numero dei procedimenti esauriti, gli stessi livelli raggiunti nell'anno precedente. Sono stati, in particolare, conclusi 26 procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, 20 procedimenti in materia di abuso di posizione dominante e 501 procedimenti relativi ad operazioni di concentrazione tra imprese. Un rilevante aumento si è invece

registrato nel numero di casi di pubblicità ingannevole, come testimoniano i 166 procedimenti conclusi dall'Autorità nel 1993.

Anche nei mercati aperti alla concorrenza esistono numerose disposizioni normative che prevedono limitazioni al funzionamento del mercato, soprattutto in materia di accesso all'attività e di fissazione dei prezzi. L'eliminazione dei vincoli ingiustificati alla concorrenza determinati da queste normative settoriali contribuirà ad aumentare l'efficienza, creando un ambiente economico più favorevole al soddisfacimento dei bisogni dei consumatori.

In particolare, nel settore delle libere professioni, peraltro oggetto di interventi di liberalizzazione nell'ambito dell'accordo commerciale multilaterale relativo ai servizi recentemente concluso a Marrakech, va rilevato che talora gli albi potrebbero ostacolare ingiustificatamente l'accesso alla professione e limitare il diritto dei singoli soggetti a fissare in modo concorrenziale il corrispettivo della prestazione svolta. L'Autorità ritiene prioritaria l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel contesto delle attività professionali e in particolare, in vista di un intervento più generale e più ampio relativo a tutto il settore, considera preoccupante la diffusione di proposte normative tendenti a estendere alle cosiddette nuove professioni le protezioni accordate alle categorie già consolidate.

L'Autorità ha ritenuto opportuno attivare i suoi poteri di proposta e segnalazione al Parlamento e al Governo previsti dall'articolo 22 della legge n. 287/90 in numerose occasioni. Precisamente è stata segnalata l'opportunità di eliminare le norme che nei settori dei servizi portuali, degli appalti, della distribuzione commerciale, della distribuzione dei carburanti per autotrazione, dell'autotrasporto per conto terzi e dei servizi di telecomunicazione, introducono ingiustificate barriere e ostacoli al funzionamento del mercato.

Per alcuni di questi settori, in particolare per i servizi portuali, le telecomunicazioni e gli appalti, i suggerimenti dell'Autorità sono stati in parte recepiti nella successiva revisione normativa e hanno contribuito così alla promozione della concorrenza nel sistema economico nazionale. In altri casi l'intervento dell'Autorità ha consentito di impedire l'introduzione di ingiustificati vincoli discrezionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Conformemente a quanto già proposto dall'Autorità nei suoi interventi di segnalazione, la recente legge n. 537/93 ha delegato al Governo il compito di emanare alcuni decreti legislativi volti a snellire e semplificare le modalità di intervento pubblico in numerosi settori di attività economica. La legge dispone tra l'altro che è sufficiente una semplice dichiarazione dell'interessato in tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività sia esclusivamente subordinato

all'esistenza di presupposti e requisiti prescritti dalla legge, senza dipendere da valutazioni di tipo discrezionale dell'Amministrazione Pubblica ovvero dall'esistenza di limiti normativamente stabiliti. Tali innovazioni modificano sostanzialmente i rapporti tra operatori economici e la Pubblica Amministrazione, riconoscendo che un'opportuna responsabilizzazione dei soggetti non indebolisce l'efficacia dei controlli amministrativi, ma agevola contemporaneamente il cittadino e l'Amministrazione, limitando l'intervento di quest'ultima soltanto ai casi strettamente necessari.

Si è qui ricordata questa semplificazione dei procedimenti amministrativi, a cui il Governo nelle ultime settimane ha già dato parziale attuazione attraverso l'adozione di 48 regolamenti, perché essa è funzionale allo sviluppo di meccanismi concorrenziali, in quanto favorisce l'ingresso di nuove imprese nel mercato, riducendo eventuali rendite di posizione generate dai ritardi amministrativi e dall'inefficacia dei controlli.

Processi di concentrazione e strategie industriali

I dati raccolti dall'Autorità nel corso dell'attività di controllo delle concentrazioni consentono di analizzare le strategie seguite dalle imprese. L'individuazione degli obiettivi perseguiti risulta particolarmente importante in relazione al contesto economico di riferimento. Questi ultimi anni sono stati infatti caratterizzati da una profonda flessione dei livelli produttivi, da un deterioramento della redditività aziendale e da uno strutturale peggioramento delle aspettative di crescita, solo parzialmente modificato dai guadagni di competitività indotti dalla svalutazione della lira del settembre 1992.

In questo contesto di ripiegamento produttivo, si è parzialmente attenuata l'importanza per le imprese del canale di crescita esterna, che nel decennio precedente era risultata particolarmente rilevante. La diminuzione del numero delle operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti è accompagnata da una modificazione degli obiettivi perseguiti, essendo l'attività di acquisizione e cessione di imprese divenuta più consona alle registrate difficoltà congiunturali. La tendenza, già emersa nel corso del decennio passato, a perseguire strategie di specializzazione piuttosto che di allargamento degli ambiti di attività risulta infatti accentuata. Nel corso degli ultimi anni le operazioni di concentrazione realizzate sono state prevalentemente orientate all'acquisizione di imprese operanti nello stesso mercato, ovvero alla costituzione di legami di tipo verticale con imprese collegate a monte o a valle del processo produttivo. Tale fenomeno è risultato particolarmente evidente in questo ultimo anno, in cui le operazioni di concentrazione comunicate hanno riguardato mercati per quasi il 70% dei

casi identici a quelli dell'acquirente. Nei momenti di crisi le imprese tendono infatti a disfarsi delle attività per loro più periferiche e a concentrarsi nei settori e nei prodotti che costituiscono il punto di forza dell'azienda.

Questo fenomeno ha interessato la maggior parte delle imprese di più grande dimensione operanti nel territorio nazionale. In alcuni casi, soprattutto nel settore dei beni di largo consumo, sono state seguite strategie di consolidamento dei marchi aziendali che hanno comportato un'espansione delle imprese in settori contigui a quelli di specializzazione, dove fosse possibile far valere la posizione acquisita su altri mercati. Tuttavia, più in generale, le imprese hanno cercato di razionalizzare l'attività economica con l'obiettivo di conseguire i miglioramenti di efficienza necessari a riacquistare competitività.

Promozione della concorrenza e crescita economica

Le diversificate esperienze dei principali paesi industriali consentono di valutare la capacità del libero mercato di favorire il progresso tecnologico, il miglioramento qualitativo della produzione e, più in generale, la diffusione delle iniziative imprenditoriali e l'allargamento della base occupazionale. E' ormai opinione consolidata che il raggiungimento di ritmi elevati e duraturi di crescita sia strettamente collegato all'assenza di vincoli ingiustificati all'esercizio dell'attività economica, la quale peraltro è possibile solo quando esistono efficaci strumenti per la tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato.

Certamente i risultati conseguiti da una politica di promozione della concorrenza possono essere valutati soltanto in una prospettiva di lungo termine, anche se favorire i meccanismi concorrenziali, eliminando vincoli ingiustificati all'esercizio dell'attività economica, può contribuire a soddisfare esigenze di carattere congiunturale. In generale, infatti, il mantenimento di condizioni di libero mercato, all'interno di un adeguato quadro regolamentativo che si ponga l'obiettivo della promozione della concorrenza, consente di sviluppare una gamma di prodotti più ampia e di conseguire un alto livello qualitativo della produzione, favorendo il raggiungimento di ritmi di crescita superiori.

La dimostrazione che un sistema di libero mercato e il decentramento decisionale a esso connaturato migliorano il benessere dei cittadini non può essere effettuata in linea generale e astratta. Tuttavia è possibile mostrare, prendendo a riferimento casi concreti e specifici, come le politiche di promozione della concorrenza

favoriscano la nascita di nuove imprese, conducano alla riduzione dei prezzi e a miglioramenti di qualità, contribuendo allo sviluppo di un'offerta di beni e servizi significativamente più ampia. Esempi, al riguardo, possono essere desunti dalle esperienze relative ai settori della distribuzione commerciale al dettaglio e delle telecomunicazioni.

In un rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1993 contenente le misure da adottare per adeguare ai principi della concorrenza la normativa del settore della distribuzione commerciale, l'Autorità ha posto in evidenza gli svantaggi per la società nel suo insieme e, in particolare, per i consumatori derivanti dalla regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, con le successive integrazioni e modifiche.

In Italia la struttura dell'offerta della distribuzione al dettaglio è caratterizzata da una maggiore frammentazione e da una minore disponibilità di esercizi della cosiddetta distribuzione moderna rispetto agli altri principali paesi. Vi sono vari fattori che possono contribuire a fornire una spiegazione di questa particolarità italiana, ma il ruolo della regolamentazione nella definizione della struttura distributiva risulta particolarmente importante.

In particolare il superamento di ingiustificati vincoli normativi all'ingresso nel mercato e alla scelta delle dimensioni e delle tipologie produttive più appropriate può consentire al settore distributivo nazionale un più rapido adeguamento alle esigenze dei consumatori, con apprezzabili benefici in termini di prezzi e di disponibilità complessiva di prodotti.

Nel corso degli anni ottanta molti paesi hanno intrapreso estese politiche di liberalizzazione nella fornitura dei servizi di telecomunicazione; altri si sono limitati a introdurre solo timidi elementi di concorrenza; altri ancora hanno mantenuto una struttura fortemente accentrata. In relazione alle situazioni che i diversi paesi hanno sperimentato è possibile concludere che la promozione di assetti concorrenziali nel settore non ha comportato il deterioramento della qualità del servizio che molti temevano sarebbe avvenuto in relazione alla necessità dei gestori di comprimere i costi a seguito di una più accesa concorrenza. Al contrario, dalle numerose esperienze finora analizzate relative ai paesi che hanno avviato estesi processi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza, emergono notevoli miglioramenti nella qualità del servizio. Inoltre, i nuovi operatori entrati nel mercato, adottando tecnologie di produzione più avanzate, hanno obbligato le imprese in posizione dominante ad adeguare la propria tecnologia per non subire notevoli svantaggi competitivi.

Quale concorrenza in Italia

Il compito istituzionale affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è quello di vigilare sugli assetti strutturali dei mercati, impedendo che gli operatori economici si avvantaggino rispetto ai loro concorrenti attraverso comportamenti anticoncorrenziali. Questa funzione di controllo è stata recentemente rafforzata dal legislatore che, dopo l'assegnazione nel 1992 delle competenze in materia di pubblicità ingannevole, ha previsto un ulteriore allargamento delle possibilità di intervento dell'Autorità in alcuni specifici settori.

Tuttavia, nell'attuale contesto di ampliamento dell'area del mercato diviene essenziale una generale riconsiderazione delle regole di comportamento delle imprese e degli strumenti di intervento pubblico più adeguati ai fini della ripresa economica e dello sviluppo. L'attuale crisi economica italiana per vari aspetti è collegata alle difficoltà di adeguamento strutturale delle economie europee alla rapida integrazione dei mercati e all'estensione degli scambi economici internazionali. In questo contesto, la politica della concorrenza può contribuire in misura rilevante allo sviluppo economico del paese, favorendo una maggiore flessibilità dell'apparato produttivo tale da consentire un rafforzamento delle imprese caratterizzate da un vantaggio comparato.

Gli sforzi nei quali il Paese è impegnato per darsi una struttura economica più competitiva non debbono essere vanificati quando si faccia ricorso, per ragioni di solidarietà sociale, a interventi di sostegno: a parità di effetti redistributivi immediati si dovrebbe aver sempre cura di scegliere le modalità di intervento che minimizzano le limitazioni e le distorsioni al funzionamento dei mercati e questo nell'interesse stesso delle categorie interessate e delle generazioni future.

D'altra parte, l'ulteriore e importante esigenza è di favorire e promuovere una sempre maggiore trasparenza e un più accentuato rigore nei comportamenti degli operatori economici, nella disciplina dei mercati, nelle regole di funzionamento del settore pubblico e nei rapporti di questo col settore privato. Non può essere trascurata a tale riguardo la complessa crisi, dovuta all'intreccio di fattori finanziari, morali, istituzionali e politici, dalla quale è emersa la rilevanza e la drammaticità di peculiari forme di collusione fra mondo imprenditoriale privato e mondo politico, nonché fra politica, impresa pubblica e impresa privata.

L'Autorità, se non può reprimere l'illecito penale che non è oggetto di sua competenza, può agevolarne la prevenzione quando esso si fonda anche su situazioni anticoncorrenziali, caratterizzate dalla circostanza che non la competizione, ma la corruzione crea

il rapporto di scambio e ne definisce le modalità mediante regole ambigue ed eludibili. Non a caso, del resto, il settore degli appalti pubblici è risultato fra i primi a essere oggetto dell'attenzione e della esplicazione dei poteri consultivi dell'Autorità, la quale ha così, per tempo, attivamente collaborato in linea con l'indirizzo comunitario alla formulazione della nuova legislazione.

La funzione di sanzionare e reprimere pratiche restrittive e abusi risulta indispensabile per indirizzare in senso concorrenziale la complessa trasformazione economica del Paese. Nell'ambito della disciplina e delle competenze vigenti l'Autorità è inoltre protesa a favorire estesi interventi di liberalizzazione nel settore dei servizi di pubblica utilità e, più in generale, a promuovere l'eliminazione delle ingiustificate regolamentazioni che si sono accumulate negli anni all'interno del sistema economico nazionale.

Nel salutare il nuovo Parlamento, l'Autorità dichiara vivo e sentito l'impegno a offrire la propria collaborazione affinché la futura attività normativa possa ispirarsi sempre più armonicamente, in coerenza con la scelta europea, al rispetto dei principi concorrenziali e di quei superiori valori di libertà che la nostra Costituzione economica garantisce e tutela.

Testo letto dal Presidente Giuliano Amato

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORIO, SALA DELLA LUPA, 11 MAGGIO 1995

Presidente: Giuliano Amato

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Premessa

Il 31 luglio 1994 il Presidente Francesco Saja cessava di vivere. Con la Sua scomparsa il Paese ha perduto un uomo che aveva dedicato tutta la Sua vita alle Istituzioni: alla Magistratura ordinaria prima, alla Corte Costituzionale poi e infine, negli ultimi quattro anni, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

[...]

Il nostro Paese non aveva mai sperimentato una normativa per la tutela della concorrenza. Saja ricordava frequentemente che questo ritardo non era casuale, ma rifletteva l'assenza di una tradizione culturale. In Italia alla nozione di libero mercato venivano generalmente associate due visioni alternative, entrambe estreme, soprattutto in relazione ai rapporti che devono instaurarsi tra lo Stato e il mercato. La prima considerava la piena concorrenza un assetto caratterizzato da una totale mancanza di restrizioni con riferimento ai comportamenti di impresa, affermando però spesso la necessità di sussidi e di protezioni da parte dello Stato. La seconda non riponeva alcuna fiducia nel mercato, considerato fonte di arbitrio, e portava a sostenere interventi pubblici di natura autoritativa, che sostituivano all'azione della concorrenza quella delle imprese pubbliche e la direzione amministrativa di interi settori economici. Solo recentemente, anche in Italia la concorrenza tra imprese, disciplinata attraverso una specifica normativa, è venuta a essere considerata un valore fondamentale della convivenza civile, la cui importanza non rimane confinata al buon andamento dell'economia, ma, come sottolineava Saja, acquista un valore morale.

[...]

Tutela della concorrenza, scambi internazionali e negoziazioni commerciali

Dalla metà degli anni Settanta la maggior parte dei paesi industrializzati, tra cui in particolar modo quelli europei, ha vissuto una fase caratterizzata da ritmi di crescita modesti della produzione e del reddito. Al tempo stesso il processo di progressiva integrazione economica in Europa e il sostenuto sviluppo registrato nei paesi di nuova industrializzazione hanno sottoposto le imprese europee, soprattutto quelle produttrici di beni oggetto di scambio internazionale, a una crescente concorrenza. Inizialmente le imprese hanno reagito con difficoltà. Nel più lungo periodo è emerso che esse frequentemente avevano al loro interno le capacità per affrontare le situazioni di crisi, modificando le tecniche produttive e migliorando qualitativamente la produzione in un processo dinami-

co di aggiustamento che ha rafforzato le stesse imprese e ha avvantaggiato i consumatori. I miglioramenti di produttività conseguiti, tuttavia, sono stati generalmente accompagnati da riduzioni sensibili dei livelli occupazionali; questi peraltro sono stati particolarmente evidenti nei paesi e nelle aree in cui la flessibilità delle imprese è ingiustificatamente limitata da normative che restringono gli accessi al mercato e da vincoli stringenti all'utilizzazione della forza lavoro.

I processi di apertura commerciale e di liberalizzazione dei mercati creano notevoli opportunità per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese, contribuendo a determinare, soprattutto se accompagnate da adeguate politiche pubbliche, una crescita non occasionale del reddito, dell'occupazione e della produttività.

Essi tuttavia fanno emergere una ulteriore e complementare esigenza, che investe il ruolo essenziale delle normative antitrust. Dalla globalizzazione dei mercati nasce infatti la necessità di una progressiva armonizzazione nei principi e nell'applicazione di tali normative, nelle quali permane oggi un elevato grado di diversificazione in termini di assetti istituzionali, di necessità informative a carico delle imprese, di tempi procedurali. Questa mancanza di armonizzazione ostacola l'azione di repressione di comportamenti anticoncorrenziali aventi natura internazionale; inoltre, concorrendo all'aumento dei costi di transazione delle imprese, essa innalza barriere all'entrata nei diversi mercati. Il caso Wilkinson-Gillette, da poco concluso, ha attraversato ben 14 Autorità nazionali.

Una crescente omogenizzazione delle normative si è realizzata tuttavia all'interno dell'Unione europea. Numerosi paesi hanno recentemente modificato la legislazione nazionale per la tutela della concorrenza, uniformandola alle norme del Trattato di Roma e molti hanno dotato le diverse Autorità nazionali dei poteri di applicazione diretta della normativa comunitaria, sia pure limitatamente all'articolo 85, primo comma, e all'articolo 86 del Trattato di Roma. Queste favorevoli evoluzioni normative aumentano il grado di certezza giuridica degli operatori, riducono i costi di transazione delle imprese.

Oltre alla sostanziale convergenza normativa che si sta realizzando in Europa si può cogliere un'evoluzione in direzione analoga nei principali paesi industrializzati. Tuttavia, le difficoltà ancora esistenti a trovare un completo accordo riguardo ai principi sui quali impostare la tutela della concorrenza, hanno condotto a risolvere i problemi del coordinamento internazionale attraverso l'adozione di accordi bilaterali di cooperazione tra le Autorità antitrust dei diversi paesi. Obiettivo immediato di questi accordi non è ancora l'effettiva armonizzazione delle normative, ma lo scambio di informazioni e il coordinamento dell'attività con riferimento all'accertamento del-

le violazioni ricadenti negli ambiti di molteplici giurisdizioni. Seguendo questa impostazione, il Canada e gli Stati Uniti hanno da tempo firmato un trattato di collaborazione; l'Unione europea ha recentemente stipulato un accordo di cooperazione con gli Stati Uniti e ha intrapreso iniziative analoghe con il Canada.

La diffusione di questi accordi anche ad altri paesi, compresi quelli in via di sviluppo, potrebbe consentire un'efficace applicazione della legislazione antitrust nel contesto internazionale senza la necessità di stabilire principi e procedure comuni la cui negoziazione potrebbe risultare laboriosa e complessa. Difatti, nell'attuale situazione in cui ancora non esiste piena concordanza tra gli interessi dei diversi paesi coinvolti, l'inserimento auspicato da più parti delle tematiche concorrenziali nel prossimo Round multilaterale di negoziazioni commerciali internazionali potrebbe dare luogo a numerosi contrasti.

In questo contesto è piuttosto il coordinamento tra Autorità antitrust operanti in paesi diversi uno strumento efficace per promuovere una prima armonizzazione delle azioni a tutela della concorrenza.

In questa prospettiva sono particolarmente significative le evoluzioni normative in corso negli Stati Uniti in cui, a differenza di quanto previsto nella maggior parte delle giurisdizioni, esiste la possibilità di applicare direttamente la normativa antitrust non soltanto a comportamenti che influenzano il mercato nazionale, ma anche a quelli che conducono a una sensibile riduzione delle esportazioni statunitensi. Le recenti linee guida adottate congiuntamente dal Dipartimento di Giustizia e dalla Commissione Federale per il Commercio in materia di operazioni internazionali consentono il ricorso ad azioni di natura unilaterale nei confronti di imprese non residenti. Certamente una soluzione molto più soddisfacente è quella di ricorrere agli accordi internazionali di cooperazione al fine di consentire un efficace e corretto riparto di competenze. E proprio sulla base di queste considerazioni il Congresso americano ha recentemente approvato una legge che incentiva le iniziative di cooperazione in materia di tutela della concorrenza, favorendo lo scambio di informazioni anche di natura confidenziale tra autorità nazionali diverse.

[...]

Le norme per la tutela della concorrenza del Trattato di Roma hanno costituito un importante fattore di promozione della convergenza tra le normative nazionali all'interno dell'Unione europea. Oltre all'Italia dove, come noto, la legge n. 287/90 riprende quasi letteralmente le disposizioni europee, negli ultimi anni il Belgio, l'Irlanda, il Portogallo, la Svezia e la Spagna hanno modificato la

loro legislazione nazionale sull'esempio dell'ordinamento comunitario. Inoltre, lo stretto coinvolgimento delle diverse Autorità nazionali nel processo decisionale che conduce alla valutazione dei comportamenti anticoncorrenziali sottoposti alla giurisdizione della Commissione europea favorisce con efficacia il conseguimento di una comune impostazione nei criteri applicativi di normative antitrust che, soprattutto in alcuni paesi membri dell'Unione europea, presentano ancora differenze, sia pure non sostanziali. In questa prospettiva, l'applicazione decentrata della normativa europea, con riferimento alla quale molti paesi si sono dotati di poteri procedurali adeguati, rappresenta un ulteriore importante strumento per favorire la convergenza del diritto antitrust in Europa. Per quanto riguarda l'Italia, il disegno di legge comunitaria 1994, tuttora all'esame del Parlamento, prevede l'attribuzione all'Autorità dei poteri necessari per applicare direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma.

La partecipazione italiana al processo di costruzione europea ha rappresentato un impulso di grande rilievo per il conseguimento di un'effettiva concorrenza tra imprese. Attraverso un'accresciuta concorrenza, perseguita anche tramite l'introduzione di numerose leggi e regolamenti che hanno favorito l'apertura concorrenziale dei mercati, non soltanto è stato ostacolato l'esercizio del potere di monopolio, ma soprattutto sono state incentivate le imprese a risparmiare sui costi, spingendole all'acquisto dei fattori produttivi meno costosi e alla modificazione delle tecnologie al fine di conseguire un rafforzamento strutturale della loro posizione competitiva. In questo processo di allargamento dell'area della concorrenza, l'applicazione della normativa antitrust ha assunto un ruolo essenziale.

Perseguire l'obiettivo della tutela della concorrenza non comporta peraltro la necessità di impedire alle imprese di raggiungere significative quote di mercato. Un'elevata quota di mercato può trarre origine da una molteplicità di fattori e di per sé non costituisce un danno per la collettività soprattutto quando deriva da una maggiore efficienza dell'impresa. Infatti l'esercizio del potere di mercato in numerose circostanze può rappresentare una situazione solo temporanea. A meno che non venga impedito ad altre imprese l'ingresso nel mercato, i vantaggi economici conseguiti da un concorrente costituiscono un importante segnale per attivare nuovi operatori, favorendo così il ripristino di condizioni concorrenziali. Va altresì rilevato che l'operare delle forze di mercato, conseguito anche attraverso un'estesa liberalizzazione dei rapporti commerciali internazionali e l'eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, tende ad allargare il mercato nel quale opera l'impresa e ad attenuare endogenamente il possibile esercizio del potere di mercato. Pertanto la nozione di concorrenza che ispira la normativa antitrust non ri-

flette un modello statico cui adeguare passivamente i comportamenti d'impresa, ma consiste in un processo dinamico di scoperta di tecniche di produzione più efficienti e di diffusione di nuovi prodotti e servizi, funzionale allo sviluppo delle imprese.

Le caratteristiche di generalità dell'attività di tutela della concorrenza influenzano e qualificano la natura degli interventi dell'Autorità. Essa è chiamata ad attuare una legge che stabilisce principi generali da applicare interpretativamente ai singoli casi esaminati. Quanto più sono numerose le Istituzioni che, in ragione dei loro compiti di vigilanza sui singoli settori, vengano altresì chiamate dalla legge ad applicare nei loro ambiti di competenza settoriale la normativa antitrust tanto meno risultano garantite la coerenza dell'evoluzione ermeneutica e un'applicazione omogenea della normativa. I principi generali della disciplina antitrust dovrebbero infatti prevalere sulle eventuali differenze strutturali tra i vari settori economici d'intervento, in quanto la disciplina per la concorrenza si riferisce a categorie, quali le intese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni, i cui effetti restrittivi devono essere valutati utilizzando criteri validi per qualsiasi mercato.

Inoltre il legislatore ha assegnato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato una totale indipendenza volta a impedire che il perseguimento della funzione assegnata risulti influenzato dalle tensioni e dalle pressioni del potere sia esso politico o economico. La piena indipendenza dell'Autorità risulta particolarmente evidente nei confronti del potere esecutivo. La normativa non prevede alcun legame funzionale con l'apparato governativo nell'esercizio dei compiti di prevenzione e repressione di comportamenti lesivi della concorrenza.

I poteri attribuiti all'Autorità sono esercitati nell'ambito di procedimenti caratterizzati da un ampio spazio dedicato al contraddittorio. Il complesso delle regole procedurali concorre a delineare la fisionomia dell'Autorità come organo a cui è attribuita la funzione, di carattere neutro, di applicare la legge ai soli ed esclusivi fini dell'interesse pubblico generale della tutela della concorrenza e del mercato. Tale attività si sostanzia nella produzione di giudizi relativi a determinate fattispecie, tant'è che nell'applicare le norme a tutela della concorrenza l'Autorità compie un'operazione che si risolve nel qualificare determinati atti o comportamenti in termini degli effetti restrittivi sul funzionamento dei mercati a essi riconducibili; da questa angolazione i poteri di diffida e di sanzione danno forza a provvedimenti che hanno una preminente natura di accertamento. Si tratta, quindi, di un'attività di controllo in senso stretto che è accompagnata da caratteri di assoluta indipendenza e terzietà.

[...]

I principali interventi dell'Autorità

L'adempimento dei compiti di tutela della concorrenza e del mercato ha impegnato l'Autorità in una intensa attività istituzionale.

Nel corso del 1994 l'Autorità si è espressa in merito a 25 intese, a 14 casi di presunto abuso di posizione dominante e a 597 operazioni di concentrazione tra imprese, di cui 342 tra imprese indipendenti. Violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge sono state riscontrate in relazione a 7 fattispecie di intesa, mentre in 5 casi è stata accertata la natura abusiva di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante. Nessuna delle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel corso dell'anno è stata invece vietata. Nel medesimo arco di tempo l'Autorità ha reso 78 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in conformità a quanto previsto dai primi tre commi dell'articolo 20 della legge. Nei primi tre mesi del 1995, infine, l'Autorità ha concluso l'esame di 184 ulteriori procedimenti relativi a 7 fattispecie di intesa, a 6 casi di presunto abuso di posizione dominante e a 171 operazioni di concentrazione e ha espresso 18 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

All'attività strettamente provvedimentale si aggiunge quella svolta dall'Autorità, nell'esercizio dei poteri di indagine a essa attribuiti dall'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, al fine di acquisire specifici elementi di informazione in merito all'esistenza e alla natura di eventuali impedimenti o distorsioni della concorrenza in particolari settori economici. Nel corso del 1994 e dei primi tre mesi del 1995 sono state portate a conclusione 3 indagini conoscitive di natura generale riguardanti i settori del latte, del cinema e dei gas di petrolio liquefatti per uso riscaldamento, mentre altre 4 indagini sono state avviate nel 1994 relativamente ai settori del gas metano, della distribuzione di carburanti per autotrazione, dei prodotti farmaceutici e degli ordini e collegi professionali.

L'esigenza di condurre indagini conoscitive trae anche origine dalle difficoltà che sussistono nell'ottenere informazioni accurate e specifiche relativamente a eventuali violazioni della legge. Nell'esperienza italiana infatti le denunce che pervengono all'Autorità riguardano soprattutto comportamenti posti in essere da imprese privilegiate dal sistema di regolamentazione o titolari di diritti speciali ed esclusivi a esse attribuiti mediante concessione pubblica, mentre relativamente scarse risultano le denunce di comportamenti anticoncorrenziali di imprese operanti in regime di libero mercato. Negli altri paesi invece la fonte principale di informazione, soprattutto in relazione alla costituzione di cartelli o, più in generale, alla conclusione di accordi anticoncorrenziali, è la denuncia presentata all'Autorità da concorrenti o da acquirenti dei prodotti interessati.

Questa ancora scarsa collaborazione dei consumatori e delle imprese con l'Autorità deriva probabilmente dall'insufficiente conoscenza che gli operatori economici hanno della normativa della concorrenza, così che frequentemente non riconoscono l'eventuale illiceità di comportamenti d'impresa spesso praticati per consuetudini consolidate nel corso di molti anni. Viceversa i comportamenti delle imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi che operano in regime di monopolio nel mercato vengono frequentemente interpretati come abusivi da parte dei denunciatori, anche quando l'applicazione della normativa antitrust trova un limite nella presenza di specifici interventi di regolamentazione.

Nell'ambito dei numerosi settori economici interessati dalle decisioni adottate dall'Autorità nel corso del 1994 e dei primi mesi del 1995, particolare rilevanza assume quello delle telecomunicazioni, nel quale l'attività di tutela della concorrenza svolge un ruolo essenziale per l'attuazione delle normative di liberalizzazione che negli ultimi anni hanno informato le logiche e le modalità dell'intervento pubblico nell'Unione europea e in un ampio e crescente numero di paesi. Oltre ai diversi interventi di segnalazione al Parlamento e al Governo effettuati ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge al fine di sollecitare l'adeguamento del quadro normativo nazionale ai nuovi scenari determinati dall'evoluzione tecnologica e dagli obiettivi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza perseguiti dagli organismi comunitari, l'Autorità ha recentemente ritenuto che i servizi di telefonia per gruppi chiusi di utenti rientrano nel novero di quelli già liberalizzati dalla direttiva comunitaria 90/388 in quanto non corrispondenti alla definizione di telefonia vocale fornita dalla stessa direttiva ai fini della individuazione degli ambiti di attività ancora riservati ai gestori delle reti pubbliche commutate. In conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia europea e della stessa Corte Costituzionale, l'Autorità ha inoltre affermato che la citata direttiva, sebbene non ancora trasposta nel nostro ordinamento al momento della conclusione del procedimento, era nondimeno direttamente applicabile.

Nel corso del 1994 sono stati riconosciuti diffusi comportamenti anticoncorrenziali nel settore dei servizi assicurativi, anch'esso caratterizzato nel nostro Paese da un esteso intervento pubblico con riguardo sia alle modalità di accesso che a quelle di esercizio delle relative attività economiche e da diffuse pratiche di collaborazione tra gli operatori, solo in parte connaturate alle specifiche caratteristiche del settore. Di particolare rilievo è il procedimento avviato nei confronti di sedici compagnie di assicurazione in merito ad accordi da esse posti in essere in diversi mercati assicurativi del ramo danni (infortuni, malattia, auto rischi diversi, incendio, responsabilità civile diversi e furto). Nel provvedimento conclusivo l'Autorità ha ritenuto in violazione dei divieti di cui all'articolo 2, comma 2, della

legge n. 287/90, i comportamenti adottati dalle compagnie e consistenti nello scambio periodico di informazioni sulle rispettive attività d'impresa, nella reciproca comunicazione di dati aziendali, nella concertazione di politiche comuni in materia di premi, di franchigie e di scoperti e nella adesione a patti di non concorrenza nella fase di rinnovo di alcuni contratti assicurativi.

Abusi di posizione dominante sono stati altresì riscontrati sia in settori di servizi pubblici sia su mercati schiettamente privati. Nei servizi aeroportuali, l'Autorità ha ritenuto abusivo il rifiuto opposto a un privato di accedere al mercato della ristorazione aerea (*catering*), su cui la società gestrice dell'aeroporto esercitava un monopolio di fatto. Nel trasporto marittimo sono risultate abusive le pratiche di sconto fedeltà alle agenzie di viaggio da parte di società di navigazione in posizione dominante, che concedevano gli sconti previo impegno, per le agenzie, di acquisti esclusivi presso di loro. Nel settore autostradale hanno avuto ampia risonanza gli interventi dell'Autorità in tema di sistemi automatici di pagamento dei pedaggi, che hanno poi portato i gestori a mantenere il pagamento in contanti e a estendere la gamma degli altri mezzi di pagamento.

Quanto agli altri mercati un caso di abuso di posizione dominante è stato accertato su quello del cemento, che da tempo e ripetutamente ha avuto modo di segnalarsi alle autorità nazionali e comunitarie della concorrenza. Mentre un'intesa restrittiva è stata riscontrata nel mercato cinematografico – il caso riguardava le sale cinematografiche di Roma – dove pure sembrano essersi consolidate condizioni strutturali atte a favorire la formazione di posizioni dominanti e il coordinamento delle politiche concorrenziali fra distinti operatori.

Voglio infine ricordare che una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza nel settore dei servizi professionali è stata accertata dall'Autorità con riferimento a tariffari, predisposti e diffusi da alcune associazioni di categoria al fine di determinare i compensi minimi delle prestazioni rese dagli operatori a esse aderenti. L'Autorità ha prescritto alle associazioni la rimozione delle infrazioni contestate, osservando che la fissazione di prezzi minimi costituisce una pratica restrittiva della concorrenza non giustificabile sulla base dell'esigenza di garantire un'adeguata qualità del servizio.

Come già nell'anno precedente, anche nel 1994 si è registrato un sostanziale incremento dell'attività in materia di controllo della pubblicità ingannevole svolta dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74. Anche grazie alla crescente attenzione che i mezzi di comunicazione dedicano ai problemi della pubblicità ingannevole, le imprese, i consumatori e, soprattutto, le associazioni rappresentative di questi ultimi sembrano avere indivi-

duato nell'Autorità un interlocutore privilegiato per la promozione delle proprie istanze.

L'attività dell'Autorità nella repressione della pubblicità ingannevole ha nel corso dell'anno ricevuto anche importanti riconoscimenti in sede istituzionale. E' significativo che le proposte di legge per la disciplina della pubblicità comparativa in esame dinanzi al Parlamento (attualmente unificate in un singolo testo all'esame della X Commissione della Camera dei Deputati, in sede referente) si siano fin dall'inizio trovate concordi nell'attribuire le relative competenze all'Autorità, ritenendo che le conoscenze da questa maturate sul funzionamento dei mercati possano essere utili anche allo svolgimento di compiti di protezione diretta dei singoli operatori contro l'uso scorretto della comunicazione pubblicitaria.

Il nostro compito qui è chiaro, così come è chiaro a noi che la pubblicità è un fattore importante per la vita delle imprese e per la stessa consapevolezza del consumatore. Ma lo è, sotto entrambi i profili, se è informazione, se è corretta informazione. Non siamo monaci austeri, sappiamo che gli abbellimenti fanno parte della natura, che *vis persuasiva* e *fantasia* sono ingredienti non solo necessari, ma auspicabili della pubblicità. E tuttavia ha da esserci poi un succo fatto di informazioni e non di fandonie, generatore di aspettative che hanno una più che ragionevole possibilità di essere soddisfatte dal bene o dal servizio reclamizzato. E spesso, troppo spesso, non è così.

La costruzione di un compiuto ed efficace sistema di controllo dei comportamenti scorretti in campo pubblicitario non può però prescindere dal perfezionamento degli strumenti di intervento già esistenti. L'Autorità ritiene perciò opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità che venga innanzitutto emanato il regolamento di disciplina delle procedure istruttorie, previsto dall'articolo 7, comma 8 del decreto legislativo n. 74/92, e inoltre che vengano rimossi i già più volte segnalati limiti procedurali alle possibilità di repressione della pubblicità ingannevole, aumentando i poteri di iniziativa e istruttori e completando il quadro delle sanzioni, che attualmente appare inadeguato.

Promozione della concorrenza, crescita economica e opportunità per le imprese

Numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, volti a suggerire che la legislazione e regolamentazione siano maggiormente ispirate ai principi della concorrenza. In questo ambito l'azione dell'Autorità si integra e si completa con quella della Commissione europea diretta a favorire la limitazione dell'intervento pubblico ai casi in cui esso

risultati comunque necessario e a modalità di attuazione che non introducano ingiustificate restrizioni della concorrenza. Le modificazioni in senso concorrenziale della normativa risultano particolarmente rilevanti non soltanto nei settori dei servizi di pubblica utilità, caratterizzati dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi ma anche in quelli, come i servizi privati destinabili alla vendita, nei quali la disciplina esercitata dall'apertura al commercio internazionale risulta strutturalmente limitata. In questi ambiti la permanenza di diffusi vincoli normativi limita spesso in modo ingiustificato le possibilità di crescita delle imprese, condizionandone in misura determinante i comportamenti. In questo senso risulta restrittivo l'intervento pubblico che pure persegue un sicuro interesse generale, qual è ad esempio garantire il livello qualitativo della prestazione offerta, quando esso operi in modo diretto e discrezionale sulla struttura dell'offerta, anziché limitarsi a un semplice accertamento di eventuali requisiti ritenuti dalla legge necessari per lo svolgimento di una certa attività.

L'intervento pubblico adottato in tali circostanze assume un ruolo più funzionale alla protezione di determinate imprese o categorie di imprese che alle esigenze di promozione e di salvaguardia del benessere dei consumatori e della collettività. In presenza di un ridotto grado di concorrenza, le imprese vengono isolate dai rischi e dai condizionamenti derivanti da un pieno operare dei meccanismi di mercato; sono così favoriti la creazione e il mantenimento di artificiali posizioni di rendita e vengono indeboliti gli incentivi a conseguire una gestione efficiente delle risorse. Inoltre, attraverso gli ostacoli all'ingresso nel mercato di nuovi operatori vengono ridotte, in alcuni casi drasticamente, le opportunità di crescita del reddito e dell'occupazione, impedendo peraltro un pieno e completo soddisfacimento dei bisogni dei consumatori.

Le esigenze di ridefinizione delle norme e degli assetti istituzionali, che appaiono particolarmente rilevanti nel settore dei servizi, sono state correttamente avvertite in sede di approvazione della legge n. 287/90, allorché sono stati individuati come prioritari per una trasformazione in senso concorrenziale, oltre ai settori caratterizzati dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi, il settore della distribuzione commerciale e quello degli appalti pubblici. Si tratta di comparti nei quali risulta determinante per la definizione degli assetti di mercato l'influenza della normativa settoriale che stabilisce il quadro giuridico di riferimento. Va constatato con preoccupazione che tale normativa è tuttora frequentemente ancorata a una concezione interventista della politica pubblica che tende a perseguire obiettivi d'interesse generale attraverso l'introduzione di vincoli al comportamento degli operatori il cui effetto complessivo risulta, invece, quello di proteggere interessi specifici e particolari, a tutto danno del libero mercato e del consumatore.

Nel settore della distribuzione commerciale, nonostante la semplificazione dei procedimenti amministrativi di recente adottata, accogliendo in parte le indicazioni dell'Autorità, continuano a permanere vincoli al funzionamento della concorrenza legati alla presenza di un sistema pervasivo di regolamentazione strutturale che limita ingiustificatamente le decisioni delle imprese in materia di forma organizzativa, scala produttiva e gamma merceologica. Rimane quindi pienamente attuale il suggerimento dell'Autorità di procedere a un completo smantellamento delle disposizioni dirette a predeterminare a livello amministrativo l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi commerciali. L'eliminazione dei vincoli connessi alla pianificazione strutturale dei mercati risulta pienamente compatibile con il mantenimento e il rafforzamento della programmazione urbanistica. In particolare la prevenzione di effetti negativi in termini di congestione stradale, estetica delle insegne, tutela dei centri storici, può facilmente essere realizzata senza introdurre vincoli ingiustificati alle possibilità concorrenziali degli operatori economici.

Nella stessa prospettiva, anche negli altri settori nei quali permangono esigenze di carattere generale da tutelare, una volta che la regolamentazione vincoli il comportamento degli operatori in maniera funzionale al perseguimento di tali esigenze, è sulla libera concorrenza tra imprese che occorre fare affidamento per garantire un'allocazione efficiente delle risorse, soprattutto nel quadro dei principi stabiliti dalla normativa antitrust per la disciplina dei comportamenti degli operatori economici. Nel nostro paese rimane invece ancora diffusa la convinzione che la presenza di finalità e di interessi di carattere generale escluda la possibilità di ricorrere al libero mercato come strumento per raggiungere in maniera efficiente gli obiettivi desiderati. Anche nel dibattito politico e giornalistico la concorrenza viene spesso rappresentata come "selvaggia" nell'errata convinzione che il mercato o è completamente libero da vincoli o non può esistere. Viceversa il mercato per svilupparsi ha sempre bisogno di regole, siano esse destinate a garantire l'efficacia dei contratti di fronte alla legge, siano esse volte a tutelare i lavoratori, i consumatori o più in generale la società intera. Promuovere un ambiente concorrenziale non esclude affatto interventi pubblici finalizzati ad altri obiettivi d'interesse generale. Ma vanno oltre il segno le regolazioni che, in nome di tali obiettivi e in assenza di specifiche, limitate e giustificate ragioni, si sostituiscono al libero mercato nel definire il numero degli operatori ammessi, i loro ambiti territoriali, i prezzi e le condizioni di vendita dei beni e dei servizi da loro forniti. Per non parlare delle tante attività economiche tuttora sottoposte a regime di concessione e sottratte in linea di principio alla libera iniziativa privata. In molti casi si tratta di attività riservate allo Stato addirittura al di fuori degli ambiti legittimamente previsti in base all'articolo 43 della Costituzione.

Oltre al settore della distribuzione commerciale esistono nel contesto italiano numerosi altri casi in cui la regolamentazione assume senza giustificato motivo queste caratteristiche protettive. Si pensi, a titolo di esempio, all'impatto distorsivo che la normativa esercita sugli assetti concorrenziali prevalenti nel settore cinematografico, nei servizi portuali e in quello delle professioni, comparti questi in cui nell'ultimo anno si è concentrata l'attività di segnalazione dell'Autorità in materia di norme e regolamenti considerati in contrasto con i principi della concorrenza.

La legge 1° marzo 1994, n. 153, prevede un sistema autorizzatorio per la costruzione e l'ampliamento delle sale cinematografiche basato su una valutazione del numero degli schermi effettuata in relazione alla popolazione residente. Questo meccanismo non ha l'obiettivo di risolvere problematiche di carattere generale, quale la necessità per esempio che l'apertura di una sala cinematografica sia subordinata al rispetto di eventuali vincoli di natura urbanistica, ma quello di ostacolare il funzionamento della concorrenza e di impedire che sia il mercato a stabilire il numero di sale cinematografiche appropriato per le condizioni di domanda prevalenti in ogni comune. L'Autorità lo ha di nuovo segnalato al Presidente del Consiglio.

Nell'ambito dei servizi portuali, nonostante l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, non sono ancora stati emanati i decreti ministeriali in materia di svolgimento delle operazioni portuali e di rilascio delle concessioni, lasciando il settore in un diffuso stato di incertezza normativa che rallenta il processo di liberalizzazione. L'attività portuale è stata tradizionalmente caratterizzata da una diffusa azione regolamentare volta soprattutto a impedire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza e a proteggere spesso ingiustificatamente le imprese già operanti. I più recenti sviluppi normativi, non rimuovono peraltro tutte le distorsioni concorrenziali originate dalla vecchia normativa. In particolare, con riferimento ai servizi nautici, quali per esempio le attività di ormeggio, di rimorchio e di pilotaggio, permangono limiti all'accesso al mercato, anche per operatori qualificati, non giustificabili in base a motivi di sicurezza o ad altre esigenze di interesse generale.

La convinzione che, per garantire a beneficio dei consumatori la qualità e la sicurezza delle prestazioni, occorra ostacolare l'operare dei meccanismi concorrenziali risulta particolarmente diffusa anche nel settore delle professioni. L'azione degli ordini professionali può essere estremamente utile per garantire adeguati livelli qualitativi nella fornitura di alcuni servizi. Tuttavia per raggiungere questo obiettivo non appare necessario che vengano stabilite, addirittura attraverso decreti ministeriali, tariffe minime da applicare alle diverse prestazioni né che ai professionisti sia vietata ogni forma di pubblicità o che l'accesso all'ordine sia sog-

getto a restrizioni di carattere quantitativo. Queste regolamentazioni non hanno come effetto di fornire una tutela in merito alla qualità e alla sicurezza delle prestazioni, ma possono garantire i livelli dei redditi dei professionisti da esse beneficiati. Sono queste le considerazioni che hanno convinto l'Autorità ad avviare un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore, non ancora conclusa. Inoltre in molte circostanze gli interventi normativi volti a limitare l'accesso alle professioni, anche attraverso la costituzione di ordini e albi, frenano il libero gioco della concorrenza e ostacolano il processo di adeguamento delle prestazioni offerte alle mutevoli esigenze degli utenti.

Nel settore degli appalti pubblici, con riferimento al quale l'Autorità ha già avuto modo di segnalare le numerose e ripetute inadempienze che nel nostro Paese hanno caratterizzato il processo di adeguamento ai principi di trasparenza e di concorrenzialità stabiliti dalle direttive comunitarie in materia, la promozione della concorrenza acquista carattere di particolare urgenza.

Il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità nelle politiche di acquisto risulta particolarmente importante per le imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità che, fino all'entrata in vigore della direttiva 90/531, risultavano escluse dall'applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. La direttiva, pur non essendo ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale, risulta in vigore dal gennaio 1992 e da allora le procedure di gara relative alle commesse delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità debbono conformarsi alle norme comunitarie qualora i loro acquisti risultino superiori a specifiche soglie di valore. Ciò ha contribuito a modificare in senso maggiormente concorrenziale i rapporti di committenza delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità, con effetti positivi in termini di prezzi di aggiudicazione dei contratti e di razionalizzazione delle politiche commerciali delle imprese. Nell'ambito delle attività di acquisto della società Ferrovie dello Stato Spa, l'evoluzione verso procedure più trasparenti e concorrenziali nella scelta dei fornitori ha tratto un importante sostegno dall'azione dell'Autorità. Infatti, a seguito dello scioglimento di un consorzio formato dalle principali imprese fornitrici di materiale rotabile e ritenuto dall'Autorità in violazione della normativa a tutela della concorrenza, si è rilevata una sensibile riduzione dei prezzi delle forniture, conseguita attraverso il ricorso da parte della società Ferrovie dello Stato a procedure di acquisto conformi alle prescrizioni comunitarie.

Privatizzazioni e concorrenza

Gli obiettivi programmatici espressi dal Governo e dal Parlamento nel 1992 all'avvio del processo di privatizzazione facevano principalmente riferimento alle gravi difficoltà economiche e finan-

ziarie delle imprese a partecipazione statale, alle necessità di riequilibrio della finanza pubblica e ai crescenti vincoli comunitari in materia di aiuti di Stato. E' stata inoltre affermata l'esigenza di favorire attraverso le privatizzazioni la diffusione della proprietà azionaria, nella giusta convinzione che un mercato borsistico vasto ed efficiente rappresenti un essenziale strumento per promuovere e sostenere lo sviluppo economico delle imprese.

Gli effetti di una politica di privatizzazioni non rimangono però limitati agli ambiti appena individuati. L'Autorità ha ripetutamente sostenuto che le privatizzazioni acquistano particolare rilievo quando rappresentano lo strumento per conseguire una struttura concorrenziale dei mercati nelle circostanze in cui la semplice liberalizzazione degli accessi non fosse sufficiente. In particolare, una riorganizzazione societaria effettuata preventivamente alla dismissione delle imprese operanti in condizioni di monopolio legale può promuovere il raggiungimento di una effettiva concorrenza nei mercati e ridurre gli ambiti di monopolio. Quanto più ampia è la concorrenza che si realizza nel mercato, tanto minori risultano alla fine le necessità di regolamentazione dei comportamenti economici delle imprese.

Nei servizi di pubblica utilità la tradizionale presenza di un esteso intervento pubblico, attraverso la chiusura degli accessi al mercato e la regolamentazione del comportamento degli operatori, trae principalmente origine dalla particolarità delle condizioni tecniche ed economiche della produzione, a lungo ritenute tali da escludere non solo la possibilità ma l'opportunità stessa di una configurazione concorrenziale dei mercati. Negli ultimi anni l'evoluzione della domanda e soprattutto l'avanzamento del progresso tecnologico hanno però introdotto cambiamenti sostanziali relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi. In particolare, il superamento degli stessi vincoli economici e tecnici connessi all'unicità delle infrastrutture di rete ha comportato la possibilità di una complessiva ridefinizione dei mercati, determinando in numerosi casi le condizioni per lo sviluppo di una effettiva concorrenza.

Come evidenziato nel Rapporto predisposto dall'Autorità su "Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità", trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri nel luglio 1994, neppure la maggiore efficienza che in alcuni casi il monopolio presenta rispetto a una situazione concorrenziale comporta la necessità di limitare gli accessi al mercato ostacolando attraverso interventi normativi l'operare della concorrenza, che è comunque uno stimolo a una maggiore efficienza. In generale, l'eliminazione dei vincoli normativi all'ingresso di nuovi operatori in settori per molto tempo sottratti alla disciplina del mercato favorisce la transizione verso un regime concorrenziale nel quale il numero delle imprese presenti non è stabilito in maniera autoritativa e gli ambiti

dell'eventuale monopolio emergono caso mai dall'operare delle forze di mercato.

Relativamente al settore delle telecomunicazioni l'Autorità ha ribadito la necessità di garantire condizioni di pari opportunità tra tutti gli operatori economici nei mercati dei servizi di telecomunicazione già liberalizzati, in particolare attraverso la definizione di modalità eque e non discriminatorie di accesso e di interconnessione alla rete pubblica. Peraltro, tenendo conto delle rilevanti opportunità derivanti dall'innovazione tecnologica, l'Autorità ha anche suggerito la necessità di estendere il processo di liberalizzazione alle attività di installazione e gestione di infrastrutture di rete, al fine di favorire, attraverso lo sviluppo delle reti telefoniche alternative, di quelle radiomobili, televisive via cavo e satellitari, il progressivo superamento dei vincoli collegati all'unicità della rete pubblica commutata. L'evoluzione tecnologica in corso consente infatti di garantire a tutti il servizio telefonico di base (servizio universale) senza la necessità di prevedere condizioni di monopolio nella struttura dell'offerta.

Con specifico riferimento alle numerose esperienze estere di riorganizzazione del settore dell'energia elettrica, l'Autorità, nella segnalazione effettuata nel giugno 1994 in merito alla prospettata privatizzazione dell'Enel, ha sottolineato l'esigenza di riconsiderare l'attuale regime di riserva legale e l'opportunità di promuovere, attraverso la privatizzazione di un numero adeguato di società di produzione fra loro indipendenti, una piena concorrenza nell'attività di produzione di energia elettrica. Infatti, nella maggior parte dei paesi che hanno sperimentato un esteso processo di apertura alla concorrenza sono stati effettuati interventi radicali di riforma dei preesistenti assetti proprietari, organizzativi e regolamentativi. Anche in relazione al dibattito in corso in Italia sugli effetti che le politiche di apertura alla concorrenza possono determinare sulla efficienza dell'offerta di energia elettrica e sulla qualità del servizio, è opportuno osservare che le riflessioni critiche sull'efficacia degli interventi di liberalizzazione effettuati hanno evidenziato che il limite maggiore delle politiche adottate nei diversi paesi è rappresentato dall'insufficiente concorrenza che è stata introdotta nei mercati, piuttosto che dalla considerazione che una struttura monopolistica potesse risultare più efficiente.

Anche nel trasporto aereo il recente orientamento della Commissione europea accelera il processo di progressiva apertura alla concorrenza del settore, che dal 1° aprile 1997 dovrebbe essere completamente liberalizzato, con la creazione di un unico grande mercato interno di oltre 300 milioni di consumatori. In questa prospettiva le regole di concorrenza sono destinate ad assumere un ruolo rilevante per favorire i miglioramenti di effi-

cienza delle imprese e per consentire lo sviluppo di un'offerta di servizi di trasporto capace di soddisfare in maniera sempre più adeguata le esigenze degli utenti.

Radiotelevisione e concorrenza

Il processo di progressiva convergenza tra telecomunicazioni, informatica e radiodiffusione rende complessa l'individuazione degli assetti strutturali che i diversi mercati tenderanno ad assumere. Il progresso tecnico risulta talmente rapido e diffuso che appaiono tuttora indefinite non soltanto le dimensioni dei mercati, ma anche la loro estensione in termini di prodotti e servizi coinvolti. E va aggiunto che una tale evoluzione sarebbe stata probabilmente molto rallentata se tutti i paesi fossero stati caratterizzati da normative restrittive relativamente agli accessi al mercato e all'introduzione di nuovi servizi e prodotti.

Il progresso tecnologico non soltanto ha influenzato l'industria delle telecomunicazioni, ma, migliorando la qualità di trasmissione e consentendo un notevole incremento delle possibilità di diffusione di suoni e immagini, ha innescato un processo di trasformazione che ha coinvolto direttamente l'industria radiotelevisiva. In particolare la rete di telecomunicazione è divenuta un mezzo di trasmissione di programmi televisivi; al contempo la rete della televisione via cavo, laddove abbia raggiunto una diffusione sufficiente, viene utilizzata per fornire servizi di telecomunicazione. Questi fenomeni, associati alle crescenti opportunità fornite dalle reti satellitari, determinano sensibili allargamenti nella definizione dei mercati, ampliando le possibilità concorrenziali delle imprese e comportando la necessità di profonde modificazioni degli assetti di mercato e delle modalità di regolamentazione.

La situazione appare particolarmente critica nel nostro paese dove i criteri della regolamentazione e i conseguenti assetti scarsamente concorrenziali dei mercati hanno impedito lo sviluppo della televisione via cavo e i divieti normativi hanno ostacolato l'accesso di nuove imprese al mercato dei servizi di telecomunicazione, frenando gli effetti moltiplicativi del reddito e dell'occupazione originati dal progresso tecnologico. Peraltro, i modesti progressi registrati in termini di liberalizzazione dei mercati sono stati conseguiti esclusivamente attraverso il recepimento delle direttive comunitarie. Con riferimento a queste ultime, l'Italia, pur partecipando direttamente al processo decisionale che precede la loro adozione e approvandone quindi il contenuto, si è troppo spesso contraddistinta per i ritardi di recepimento e per le procedure d'infrazione a essi collegati.

Le direttive comunitarie traggono ispirazione dalla considerazione che la regolamentazione, laddove essa è associata alla re-

strizione della concorrenza nei mercati, dovrebbe risultare uno strumento residuale di disciplina dei comportamenti d'impresa, essendo in molte circostanze possibile garantire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione produttiva soltanto attraverso la promozione della concorrenza. Ritardare l'introduzione dei meccanismi di mercato, soprattutto quando poi essa diviene comunque inevitabile in considerazione di analoghe evoluzioni estere, costituisce un danno rilevante non soltanto per i consumatori, ma per le stesse imprese coinvolte che, protette dalla concorrenza, non sviluppano la sufficiente capacità tecnologica e organizzativa che consentirebbe loro l'adozione di strategie di sviluppo più ampie ed estese, tali da favorire una presenza attiva anche sui mercati internazionali.

Interventi di liberalizzazione dei mercati consentirebbero un pieno sviluppo del settore radiotelevisivo, la cui evoluzione tecnologica risulta frenata dall'attuale struttura duopolistica. Attraverso una vasta e diffusa attività di promozione della concorrenza, tale da superare gli ostacoli normativi tuttora esistenti, potrebbero essere pienamente sfruttate le opportunità offerte dalle nuove possibilità di trasmissione. Ciò comporta probabilmente anche un'estensione delle modalità di finanziamento dei programmi nella direzione di una maggior diffusione dei sistemi di pagamento effettuati in funzione dell'effettivo ascolto. Infatti è soltanto una tradizione culturale e di costume, anche se trae origine da vincoli tecnologici ormai superati, quella per cui i servizi di telecomunicazione sono pagati dall'utente in base al consumo, mentre quelli radiotelevisivi vengono finanziati quasi esclusivamente dal canone di abbonamento e dalla pubblicità.

Una maggior concorrenza, accompagnata da un attento controllo antitrust volto a impedire che eventuali commistioni con imprese operanti in mercati contigui, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, comportino restrizioni al funzionamento dei mercati, favorirà la tutela del pluralismo dell'informazione.

La stessa Corte Costituzionale ha recentemente stabilito nella sentenza del 5-7 dicembre 1994, n. 420 che la necessaria modificazione della struttura dei mercati, conseguita eliminando le posizioni dominanti connesse all'attuale assetto complessivo del settore televisivo, potrà in ogni caso tenere conto dell'evoluzione tecnologica in corso e del conseguente sviluppo di mercati probabilmente più complessi e articolati di quelli attualmente esistenti. In queste circostanze, il delicato compito della politica pubblica consiste nell'impedire la costituzione e il rafforzamento di posizioni dominanti e nell'ostacolare l'estensione delle stesse sui nuovi mercati, senza frenare l'introduzione di prodotti e servizi innovativi né vincolare ingiustificatamente il comportamento delle imprese.

Liberalizzazione dei mercati e assetti regolamentativi

Già da tempo l'Autorità ha sostenuto la necessità di creare agenzie indipendenti di regolamentazione nei settori di pubblica utilità in cui non sia possibile l'introduzione di un regime di piena concorrenza, condividendo altresì la scelta di strutturare tali organismi su base settoriale, in ragione della specificità delle competenze tecniche indispensabili a un corretto ed efficiente esercizio delle funzioni di regolamentazione. Ogni ritardo nella creazione di queste agenzie frena il processo di privatizzazione delle imprese e la conseguente liberalizzazione dei mercati.

Anche in relazione ai progetti attualmente all'esame del Parlamento, è importante sottolineare l'opportunità che ruolo, funzioni e poteri di questi nuovi organismi siano definiti tenendo adeguatamente conto dell'esigenza di favorire una progressiva estensione degli ambiti di concorrenza.

Ciò significa che essi, accanto ai poteri relativi alla fissazione e all'aggiornamento dei livelli tariffari e qualitativi dei servizi, dovrebbero anche avere specifiche responsabilità di individuazione e di proposta delle eventuali modificazioni da apportare al quadro normativo e regolamentativo al fine di favorire una evoluzione in senso concorrenziale della struttura dei mercati.

E significa inoltre che il perseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza dovrebbe caratterizzare lo stesso esercizio dei compiti istituzionali, riguardanti la determinazione e l'adeguamento nel tempo delle tariffe e dei livelli qualitativi dei servizi, la definizione delle condizioni tecniche ed economiche per la connessione e l'uso delle infrastrutture a rete, il controllo circa il rispetto di eventuali obblighi relativi all'universalità delle prestazioni. L'intervento pubblico assumerebbe così un ruolo essenziale nell'attivazione della concorrenza e una funzione importante di supporto dei processi di liberalizzazione dei mercati. Ciò implica a sua volta la necessità che la normativa diretta a disciplinare l'esercizio di tali funzioni e poteri sia tale da non predeterminare in modo eccessivamente dettagliato i criteri e le modalità di regolamentazione dei comportamenti economici delle imprese.

Peraltro, proprio in considerazione del fatto che le condizioni concorrenziali delle industrie regolamentate non sono stabili nel tempo a causa del progresso tecnologico e del modificarsi delle situazioni di mercato, sarebbe anche opportuno prevedere formalmente l'introduzione di meccanismi periodici di valutazione del grado di concorrenza esistente nei mercati. Tali controlli dovrebbero essere funzionali all'eliminazione degli interventi regola-

mentativi sui comportamenti d'impresa, qualora la struttura del mercato risulti per sé sufficiente a garantire una efficace disciplina concorrenziale di questi comportamenti.

Specificata attenzione dovrebbe essere rivolta infine alla relazione tra gli organismi di regolamentazione e l'Autorità di tutela della concorrenza. In particolare, in materia di concorrenza il ruolo dei nuovi organismi di regolamentazione dovrebbe essere definito in modo sostanzialmente complementare e armonico rispetto a quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Per evitare eventuali conflitti di competenza già l'articolo 8 della legge n. 287/90 prevede che gli articoli 1-7 della stessa legge non si applichino alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, per tutto quanto sia strettamente necessario al perseguimento della missione loro affidata. Già ora questa previsione consente dunque all'Autorità di non intervenire laddove le eventuali distorsioni rilevate siano funzionali alla natura specifica del servizio offerto, e di attivarsi, invece, ove questa funzionalità risulti discutibile. Nel nuovo contesto, tale valutazione verrà effettuata tenendo conto delle determinazioni degli organismi di regolamentazione. E' peraltro da auspicare che parte dei comportamenti restrittivi della concorrenza possano essere già evitati attraverso l'esercizio dei poteri di regolamentazione degli istituendi organismi e che la normativa preveda comunque un obbligo di tempestiva comunicazione all'Autorità da parte degli organismi di regolamentazione, laddove le informazioni in loro possesso rendano ipotizzabile la sussistenza di eventuali violazioni della legge n. 287/90 poste in essere dalle imprese regolamentate.

[...]

Testo letto dal Presidente Giuliano Amato

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORIO, SALA DELLA LUPA, 7 MAGGIO 1996

Presidente: Giuliano Amato

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Tutela della concorrenza e globalizzazione dei mercati

Dal febbraio 1996, grazie alla nuova legge Comunitaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può concretamente e direttamente applicare gli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato di Roma, che colpiscono gli accordi restrittivi della concorrenza e gli abusi di posizione dominante non solo sul mercato italiano, ma su quello europeo. Questa nuova attribuzione, che pone l'Italia sullo stesso piano degli altri principali paesi dell'Unione, rende più efficace l'azione dell'Autorità e, conducendola al di là delle questioni di mera rilevanza interna, la colloca nella rete del sistema comunitario.

L'applicazione diretta della normativa comunitaria da parte delle autorità nazionali di concorrenza rappresenta una modalità, anche se non l'unica, attraverso cui realizzare concretamente il principio di sussidiarietà che, secondo quanto stabilito dall'articolo 3B del Trattato sull'Unione Europea, incardina il riparto di competenze tra Comunità e Stati membri sulla base di un principio di efficienza. Qualora in particolare i comportamenti realizzati in violazione degli articoli 85 e 86 del Trattato siano posti in essere principalmente da imprese localizzate sul territorio nazionale, l'intervento risulta evidentemente più incisivo se il caso viene trattato dall'autorità nazionale, in relazione alla maggior facilità, dovuta alla prossimità geografica e alla conoscenza dei mercati, nell'acquisire le informazioni rilevanti.

La giurisprudenza europea ha più volte ribadito che è la tutela dell'interesse comunitario la caratterizzazione specifica dell'intervento della Commissione in materia di concorrenza. Riconoscendo alle autorità nazionali il potere di applicare la normativa comunitaria viene reso possibile un effettivo decentramento decisionale, consentendo una sostanziale omogenizzazione nell'applicazione delle regole antitrust a livello europeo, con benefici sostanziali in termini di certezza giuridica per le imprese e di garanzia che le regole di concorrenza nazionali non contribuiscano alla segmentazione dei mercati.

Il principio di sussidiarietà, così come comporta per alcune fattispecie il decentramento a livello statale, richiede per altre un ampliamento degli ambiti di intervento della Commissione. In questa prospettiva è la stessa logica della sussidiarietà che ispira la proposta della Commissione di ridurre le soglie di fatturato previste dal Regolamento 4064/89 per stabilire la competenza comunitaria in materia di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione. Se approvata, la riduzione delle soglie sarà un importante strumento di razionalizzazione dell'attività di valutazione delle concentrazioni a livello europeo, consentendo l'applicazione di regole uniformi a

un più ampio numero di operazioni e riducendo gli oneri delle imprese che non sarebbero più costrette a comunicare tali operazioni a una pluralità di autorità nazionali.

Occorre peraltro riconoscere che l'abbassamento delle soglie di fatturato potrebbe far ricadere nella competenza comunitaria alcuni casi aventi un'influenza strettamente nazionale. In questa prospettiva, la revisione dei limiti di fatturato dovrebbe essere accompagnata dall'introduzione di misure più efficaci di quelle attualmente in vigore per il possibile rinvio della trattazione dei casi aventi un impatto solo nazionale alle autorità degli Stati membri.

L'insieme di queste novità e di questi problemi ci dimostra con chiarezza che l'apparato europeo delle istituzioni di tutela della concorrenza sta evolvendo quasi naturalmente verso un sistema a rete nel quale le autorità nazionali partecipano alla costruzione comune applicando le medesime regole e uniformandosi agli stessi principi elaborati in primo luogo dalle Corti europee. Queste ultime hanno generalmente valutato gli atti e i comportamenti degli operatori economici in relazione al loro impatto sul funzionamento dei mercati, attraverso un'interpretazione rigorosamente tecnica del diritto della concorrenza. Tale impostazione risulta ulteriormente rafforzata dall'articolo 3A del Trattato sull'Unione Europea, che vincola la politica economica della Comunità al rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e rende la concorrenza, oltre che uno strumento per raggiungere i fini del Trattato, un espresso e autonomo principio di riferimento per l'azione comunitaria.

In questo contesto, e tenendo conto dei crescenti impegni che l'allargamento imporrà alla Commissione in vista dell'integrazione di mercati caratterizzati da profonde differenziazioni, sorgono problemi specifici di natura istituzionale che nel più lungo periodo potrebbero richiedere una sostanziale modificazione degli assetti normativi al fine di consentire una maggiore efficacia all'intervento comunitario. In particolare, dovrebbe essere valutata l'opportunità di istituire a livello europeo un'autorità indipendente per la concorrenza, responsabile dell'applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di intese, di abuso di posizione dominante e di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione. L'istituzione di tale autorità separerebbe opportunamente la funzione di stretta applicazione del diritto comunitario ai casi concreti dal ruolo di indirizzo e di vigilanza della Commissione nei confronti degli Stati membri e, in particolare, dall'importante funzione che a essa compete di promuovere lo sviluppo dei meccanismi concorrenziali. Proposte in tal senso sono già sul tappeto da parte tedesca e da parte italiana.

Anche in conseguenza dell'importante ruolo che la politica della concorrenza ha esercitato nel favorire il processo di apertura dei mercati nazionali europei, le problematiche concorrenziali hanno

cominciato a essere affrontate nell'ambito delle negoziazioni sul commercio mondiale. Per la prima volta, sia pure ancora in termini generali, l'approfondimento dei legami esistenti tra tutela della concorrenza e liberalizzazione del commercio tra paesi verrà posto all'ordine del giorno della conferenza intergovernativa dell'Organizzazione Mondiale del Commercio che si terrà a Singapore durante il prossimo mese di dicembre.

Esiste infatti il timore che, a seguito della sensibile riduzione delle barriere tariffarie originata dai successivi Round di negoziazioni commerciali, i mercati nazionali vengano mantenuti artificialmente isolati attraverso l'adozione di pratiche restrittive poste in essere dalle imprese. Inoltre, già da tempo, le autorità antitrust si sono poste il problema di individuare le forme di intervento più appropriate per garantire il mantenimento di un grado sufficiente di concorrenza sui mercati internazionali, ponendo particolare attenzione alla repressione dei cartelli formati da imprese localizzate in una pluralità di paesi.

Tuttavia, se l'applicazione delle disposizioni per la tutela della concorrenza risulta funzionale a consentire alle imprese nazionali l'accesso ai mercati esteri, il possesso di prove e indizi concreti in merito a una possibile violazione della normativa costituisce un vincolo preciso all'azione delle autorità antitrust: un vincolo che può rivelarsi in più casi invalicabile se le imprese coinvolte sono localizzate in mercati di paesi terzi, spesso geograficamente e culturalmente distanti dal paese dell'autorità chiamata a decidere.

Particolare attenzione dovrebbe pertanto essere rivolta a favorire le possibilità di collaborazione tra autorità nazionali attraverso accordi bilaterali di cooperazione, consentendo una più estesa applicazione del principio di *positive comity*, che per la prima volta è stato introdotto nell'accordo di collaborazione tra Unione Europea e Stati Uniti in materia di concorrenza. Grazie ad esso un'autorità nazionale può reprimere, su richiesta di un'autorità di un altro paese, le pratiche delle imprese nazionali suscettibili di esercitare effetti anticoncorrenziali sui mercati di quel paese e potrebbe essere altresì consentito lo scambio di informazioni confidenziali fra autorità nazionali.

Per parte loro, le istituzioni internazionali non dispongono allo stato attuale degli strumenti necessari per un'efficace applicazione della normativa antitrust al fine di eliminare gli ostacoli all'accesso ai mercati nazionali. Con l'inserimento della politica della concorrenza nell'ambito delle prossime negoziazioni commerciali sarebbe almeno possibile un impegno specifico di tutti i paesi verso l'introduzione di normative antitrust nazionali non discriminatorie nei confronti delle imprese estere, sia pure col vincolo della reciprocità.

Nello stesso tempo risulterebbe favorevole allo sviluppo degli scambi e al conseguimento di un più elevato livello di benessere a livello internazionale che i singoli Stati si impegnassero reciprocamente a ridurre l'ambito delle eccezioni oggi previste all'applicazione delle disposizioni antitrust, estendendo l'applicazione stessa alle pratiche d'impresa che non sono direttamente imposte, ma solamente incoraggiate o autorizzate dall'intervento pubblico. In questo ambito l'esperienza dell'Unione Europea, con i vincoli che essa ha imposto agli Stati membri contro pratiche protezioniste, costituisce un importante punto di riferimento.

Vincoli costituzionali e promozione della concorrenza

Per lungo tempo in Italia la concorrenza è stata soprattutto promossa dall'azione comunitaria. Nel corso degli anni, attraverso i regolamenti e le direttive del Consiglio e della Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia è stata limitata la portata di numerosi interventi pubblici nazionali che vincolavano in maniera ingiustificatamente restrittiva i comportamenti degli operatori economici. In questo processo di revisione normativa l'Italia ha svolto un ruolo non particolarmente attivo, anche perché ha tardato e tarda a radicarsi da noi la fiducia nei benefici originati dall'estensione dei meccanismi concorrenziali.

Solo di recente e in gran parte a seguito della drammatica e amara scoperta dei guasti generati dalla corruzione nei nostri apparati istituzionali, una spinta interna si è venuta affiancando a quella comunitaria nel condurre verso quella trasparenza che i meccanismi concorrenziali garantiscono ben più di quelli discrezionali e intrusivi della nostra tradizione. Ciò ha riguardato, in primo luogo, la disciplina delle procedure di appalto. Molto opportunamente, come del resto ripetutamente suggerito dall'Autorità, le nuove disposizioni normative (legge 2 giugno 1995, n. 216, che integra e modifica la legge 11 febbraio 1994, n. 109) stabiliscono che la concorrenza fra imprese per la costruzione di un'opera conduca, in presenza di un progetto esecutivo, all'assegnazione dei lavori sulla base del solo criterio del prezzo più basso. Nello stesso tempo, al fine di evitare gli abusi connessi a una utilizzazione strumentale dell'istituto concessorio, la normativa limita il ricorso a tale istituto ai casi nei quali il corrispettivo delle attività svolte dal concessionario sia rappresentato dai ricavi della gestione dell'opera realizzata.

La modificazione della normativa sugli appalti pubblici si inserisce peraltro in un processo di significativa innovazione degli strumenti di controllo pubblico sull'attività economica iniziato nel nostro paese dalla metà degli anni Ottanta. In questo ambito, l'entrata in vigore della normativa nazionale per la tutela della concorrenza, in dichiarata attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e ga-

ranza del diritto di iniziativa economica, costituisce una tra le principali modificazioni intervenute.

Tuttavia, è ben noto che, a differenza della disciplina comunitaria di cui all'articolo 90 del Trattato, che fa divieto agli Stati membri di alterare l'assetto concorrenziale del mercato per il tramite di misure normative a favore delle imprese pubbliche o titolari di diritti speciali o esclusivi, la legislazione antitrust italiana è diretta a reprimere i comportamenti degli operatori economici solo laddove essi siano autonomamente stabiliti dalle imprese, incontrando limiti sostanziali alla sua applicazione in presenza di un intervento pubblico di tipo regolamentativo. E' infatti precluso all'Autorità di operare un sindacato di natura vincolante sulla legittimità delle norme eventualmente in contrasto con i principi della libertà di concorrenza.

Su questa non discussa e non discutibile premessa, va tuttavia osservato che in più casi i comportamenti d'impresa in violazione delle norme a tutela della concorrenza risultano autorizzati da una regolamentazione di natura secondaria indebitamente estesa rispetto a quanto previsto dalla norma primaria. In tal caso la presenza della disposizione regolamentare potrebbe non impedire all'Autorità di intervenire direttamente per verificare l'eventuale sussistenza delle condizioni di applicabilità delle disposizioni precettive della legge n. 287/90. Anzi, l'Autorità, proprio al fine per essa vincolante di assicurare il rispetto di tali norme, potrebbe essere tenuta a disapplicare le disposizioni regolamentari a queste contrarie. C'è inoltre da chiedersi se alla stessa conclusione non si debba pervenire in presenza di regolamenti o provvedimenti che, quand'anche conformi alle leggi di riferimento, contrastino con la legge antitrust e quindi per ciò stesso con il sistema legislativo al quale, nella sua interezza, debbono conformarsi.

Tuttavia, ben difficilmente sarebbe possibile attraverso l'applicazione della normativa antitrust pervenire a una modifica strutturale degli assetti del mercato dei numerosi settori di attività che, soprattutto nell'ambito dei servizi, sono caratterizzati nel nostro paese dalla diffusa presenza di specifiche disposizioni normative che prevedono ingiustificate limitazioni al funzionamento dei mercati, soprattutto in materia di accesso all'attività e di fissazione dei prezzi.

Si aggiunga che, oltre che da una regolamentazione diffusa e restrittiva, il nostro paese è caratterizzato dalla presenza di un incisivo intervento pubblico di natura discrezionale nella definizione degli assetti strutturali di numerosi mercati. Più in particolare, nel corso degli anni ha assunto un rilievo smodato l'istituto della concessione, inteso come strumento attraverso il quale si consente a un unico soggetto o a una pluralità di operatori, il cui numero è

peraltro stabilito al di fuori delle regole di mercato, l'esercizio di un'attività o l'uso di un bene, in settori sottratti all'autonomia individuale.

Il fondamento dell'istituto concessorio trova origine nella possibilità per lo Stato di riservarsi la titolarità esclusiva di determinate attività d'impresa, espressamente prevista, nei suoi presupposti e nei suoi limiti, dall'articolo 43 della Costituzione.

Ebbene, a seguito di un'analisi effettuata su un vasto campione di concessioni amministrative esistenti in Italia, risulta che in più della metà dei casi presi in esame l'istituto concessorio è stato utilizzato con riferimento a una pluralità di attività economiche in assenza di una espressa riserva allo Stato delle attività stesse ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione. In queste circostanze, il permanere dei regimi di concessione appare sostanzialmente ingiustificato: invero, ove ritenuta necessaria una qualche forma di controllo, tali concessioni dovrebbero essere sostituite da procedure di tipo autorizzatorio, nei limiti e nei ben diversi presupposti dell'articolo 41 della Costituzione. Infatti i programmi e i controlli previsti dall'articolo 41 per indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata non possono comportare restrizioni così significative del diritto d'iniziativa economica da arrivare al carattere pervasivo dei poteri di direzione, tipici di un rapporto di natura concessoria.

Va inoltre aggiunto che anche quando, in presenza di un servizio con caratteristiche di universalità, la riserva allo Stato e quindi il rapporto concessorio sono legittimi, l'evoluzione tecnologica e dei mercati può renderli oggi non più opportuni nell'interesse dei consumatori. L'offerta di un servizio a tutti coloro che lo desiderano ad un prezzo ragionevole non richiede infatti necessariamente la costituzione o il mantenimento di un monopolio legale. Come emerge infatti chiaramente dall'opera di liberalizzazione intrapresa dalla Commissione Europea, l'universalità del servizio può essere mantenuta anche in un regime concorrenziale, stabilendo, semmai, che l'eventuale onere finanziario relativo alla sua fornitura venga ripartito tra i diversi operatori presenti sul mercato ovvero venga sopportato direttamente dallo Stato.

In tutta questa materia, la presenza di leggi istitutive di concessioni al di fuori dell'articolo 43, di leggi attuative dell'articolo 43 al di fuori dei suoi presupposti e di leggi contrarie ai principi della concorrenza, che è tra i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e che di sicuro ha un autonomo valore costituzionale nell'ordinamento interno, rende vivo il bisogno di un sindacato di costituzionalità. Troppo rare e sporadiche sono le occasioni in cui quest'ultimo può essere sollecitato attraverso controversie non aventi a oggetto la violazione delle norme antitrust. Su

questa premessa l'Autorità si ripromette di farsi parte diligente nei procedimenti aventi a oggetto sue decisioni davanti al giudice amministrativo al fine di chiedere al medesimo giudice l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale di leggi eventualmente contrarie alla concorrenza.

Può essere altresì valutato se non possa essere ammissibile che la stessa Autorità, nell'ambito della sua attività istruttoria, sollevi direttamente tali questioni dinanzi alla Corte Costituzionale. L'Autorità, infatti, non svolge funzioni di amministrazione attiva, perseguendo interessi pubblici particolari, ma è investita di funzioni di controllo per l'obiettivo applicazione della legge, che esercita in posizione di indipendenza e neutralità a tutela dell'ordinamento. D'altronde, già da tempo la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimazione a proporre questioni di legittimità costituzionale di organi, come la Corte dei Conti in sede di controllo, che, se pure soggettivamente estranei alla organizzazione giurisdizionale, esercitano funzioni di aggiudicazione in posizione *super partes*.

E' evidente che dall'accoglimento di una simile prospettiva discenderebbero conseguenze di assoluto rilievo dal punto di vista della promozione e della tutela della concorrenza. Nè, a tal fine, può essere sottovalutato il fatto che l'Autorità, in qualità di soggetto istituzionalmente preposto alla tutela della concorrenza e del mercato, ha la sensibilità, la competenza e le occasioni per effettuare un vaglio approfondito di quelle leggi nazionali che, spesso anteriori alla legge n. 287/90, appaiono manifestamente in contrasto con le norme e i principi costituzionali in materia di iniziativa e di attività economica.

Privatizzazioni e concorrenza

Il riordino delle partecipazioni statali, iniziato nel 1992, ha stabilito una radicale inversione di tendenza rispetto al progressivo allargamento della sfera dell'intervento diretto dello Stato nell'economia che aveva caratterizzato i decenni precedenti. La riorganizzazione ha comportato inizialmente un vasto riassetto societario del settore delle imprese pubbliche, che ha generalizzato la forma organizzativa della società per azioni, e in un secondo tempo l'avvio di un esteso piano di privatizzazioni.

Come documentato dal rapporto del Governo sulle privatizzazioni presentato al Parlamento nel febbraio 1996, le privatizzazioni effettuate nel corso del triennio 1992-1995 hanno consentito al Ministero del Tesoro, all'Iri e all'Eni di incassare complessivamente circa 35.000 miliardi di lire, una cifra ragguardevole anche in relazione a esperienze di privatizzazione effettuate all'estero nello stesso periodo. Occorre tuttavia rilevare che in questa cifra sono

state incluse operazioni di cessione di quote di minoranza che non hanno comportato la perdita del controllo delle società: inoltre sono stati contabilizzati come proventi delle privatizzazioni anche i trasferimenti dei debiti delle società pubbliche agli acquirenti. Peraltro, per una valutazione complessiva della riduzione dell'influenza pubblica sul sistema delle imprese, sarebbe stato necessario considerare anche le acquisizioni effettuate nel corso del periodo dalle imprese a partecipazione statale.

La dismissione delle partecipazioni del Ministero del Tesoro nel capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, tradottasi nella cessione di quote di controllo a gruppi di azionisti composti prevalentemente da intermediari finanziari pubblici, ha messo in luce i limiti di un processo di privatizzazione effettuato in presenza di un settore creditizio ancora dominato da intermediari rimasti appunto nella sfera pubblica. Malgrado la privatizzazione delle banche controllate dall'Iri, l'intermediazione creditizia è ancora in gran parte effettuata da operatori, quali le casse di risparmio e altre banche di diritto pubblico recentemente trasformate in società per azioni, la cui struttura di controllo è atipica e sostanzialmente immune da logiche di mercato. Il capitale azionario di questi intermediari, che rappresentavano nel 1994 quasi il 60% dell'attivo del sistema bancario, è generalmente posseduto, con quote vicine al 100%, da fondazioni di natura pubblicistica i cui consigli sono designati da enti locali o rinnovati per cooptazione. Formalmente prive di poteri gestionali e d'indirizzo strategico sulle dirette controllate, le fondazioni demandano il controllo delle banche agli amministratori delle società per azioni. Questi ultimi pertanto restano immuni dalla disciplina del mercato per il controllo proprietario e, d'altra parte, il ruolo esercitabile dalle fondazioni non è tale da garantire il mantenimento di un'apprezzabile pressione sulla gestione volta a favorire i miglioramenti di efficienza del sistema.

In anni recenti, il settore creditizio è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi e amministrativi volti a separare nettamente le attività d'interesse pubblico, proprie delle fondazioni, dall'attività d'intermediazione finanziaria svolta in concorrenza e ad assicurare in prospettiva che, attraverso la necessaria diversificazione dei portafogli delle fondazioni, si possa giungere all'acquisizione del controllo delle società per azioni da parte di operatori privati. L'accelerazione di questo processo di privatizzazione delle casse di risparmio e delle altre banche è auspicabile non solo per consentire al sistema bancario di conseguire, anche attraverso i necessari percorsi di ristrutturazione, guadagni di efficienza e miglioramenti nella qualità dei servizi, ma anche per facilitare il programma di dismissioni delle altre imprese pubbliche. Infatti si eviterebbe che il controllo delle società privatizzare possa essere acquisito da banche ancora appartenenti alla sfera pubblica, vanificando così gli obiettivi stessi delle dismissioni.

Uno degli obiettivi delle privatizzazioni è la diffusione della proprietà azionaria. I limiti statutari posti, in ossequio alle norme della legge 30 luglio 1994 n. 474, alla quota massima di azioni acquisibili dai singoli investitori in alcune società privatizzare sembrano però poco funzionali al raggiungimento di questo risultato, specie nel perdurare di una situazione normativa non chiara in tema di rapporti di gruppo. Infatti, da un lato tali limiti non impediscono che un numero ristretto di azionisti riesca ad acquisire stabilmente il controllo delle società cedute. Dall'altro, la presenza di tetti al possesso azionario come quelli previsti dalla legge n. 474/94, qualora prolungata nel tempo, può disincentivare l'acquisto di azioni da parte del piccolo investitore, se ha come effetto di rendere difficoltoso il trasferimento del controllo e di precludere la possibilità di lucrare il premio di maggioranza in caso di offerta pubblica di acquisto.

A rallentare l'attività di dismissione delle imprese pubbliche ha significativamente contribuito il ritardo nell'adozione di una complessiva riforma degli assetti di mercato e dei meccanismi di regolamentazione del settore dei servizi pubblici. Tale situazione è stata solo in parte superata alla fine del 1995 con l'approvazione della legge n. 481/95, che sancisce la creazione di due autorità indipendenti per l'energia e il gas e per le telecomunicazioni.

In base a questa legge, infatti, soltanto l'autorità per l'energia potrà essere effettivamente costituita, mentre l'istituzione dell'autorità per le telecomunicazioni richiede ancora specifici adempimenti legislativi volti a stabilirne le competenze e gli ambiti di intervento. In questa prospettiva occorre sottolineare ancora una volta che le privatizzazioni costituiscono un'occasione irripetibile per trasformare in senso concorrenziale la struttura di mercati per troppo tempo sottratti alla disciplina della concorrenza, protetti da regimi di riserva legale o da diritti esclusivi, e sui quali è più facile che le inefficienze produttive si ripercuotano sulla qualità e sul prezzo del prodotto a danno dei consumatori. Più ampi, di conseguenza, possono essere i benefici per la collettività derivanti da una decisa politica di riforma strutturale e di apertura dei mercati alla concorrenza. Né, fra tali benefici, può essere trascurata l'apertura degli spazi per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese con i conseguenti vantaggi anche di natura occupazionale.

I principali interventi dell'Autorità

Nel 1995 e nei primi tre mesi del 1996 l'Autorità si è espressa in merito a 47 intese, a 43 casi di abuso di posizione dominante e a 378 operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti. In 7 fattispecie di intese è stata riconosciuta la presenza di violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge e in 8 casi

è stata accertata la natura abusiva dei comportamenti posti in essere da un'impresa dominante ai sensi dell'articolo 3. Nessuna delle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel corso dell'anno è stata vietata. Una operazione, ritenuta restrittiva come originariamente comunicata, è stata successivamente autorizzata a seguito degli impegni assunti dalle parti nel corso dell'istruttoria e volti a rimuovere le restrizioni individuate. Sono stati inoltre resi 70 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in conformità all'articolo 20 della legge.

In relazione all'individuazione dei comportamenti restrittivi si registra, rispetto agli anni precedenti, un aumento del numero di denunce presentate all'Autorità da parte delle imprese, a dimostrazione del fatto che il ruolo dell'Autorità viene sempre più appropriatamente percepito come di supporto al corretto funzionamento del mercato.

All'attività strettamente procedimentale si aggiunge quella svolta nell'esercizio dei poteri d'indagine che l'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90 assegna all'Autorità al fine di acquisire specifici elementi d'informazione in merito all'esistenza e alla natura di eventuali distorsioni della concorrenza presenti in determinati settori economici. Nel corso del 1995 e dei primi tre mesi del 1996 sono state concluse cinque indagini conoscitive di natura generale riguardanti i settori della trasmissione dei dati attraverso linee telefoniche, dell'energia elettrica, del materiale rotabile, dell'Alta Velocità e della distribuzione di gas di petrolio liquefatti (GPL) per riscaldamento. Nel corso del periodo sono state avviate due indagini nei settori bieticolo-saccarifero e dei servizi di finanza aziendale.

Particolare rilievo ha assunto, inoltre, l'attività di segnalazione e consultiva che l'Autorità effettua ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90 al fine di individuare le norme di legge e di regolamento nonché le iniziative legislative che determinano o sono suscettibili di determinare ingiustificate restrizioni della concorrenza. Nel corso del 1995 e nei primi tre mesi del 1996 sono state effettuate 11 segnalazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge e sono stati espressi 20 pareri ai sensi dell'articolo 22.

Sono state infine esaminate 358 segnalazioni relative a possibili violazioni del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, e in 243 occasioni i messaggi pubblicitari denunciati sono stati ritenuti ingannevoli.

Nell'attività di controllo dell'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari si è verificato un netto incremento rispetto all'anno precedente del numero di denunce presentate da singoli consumatori,

mentre quelle inoltrate da concorrenti, associazioni e pubbliche amministrazioni sono essenzialmente stabili o registrano aumenti di ridotta entità. Si colgono pertanto i segni di un tendenziale spostamento, per quanto concerne l'iniziativa nelle azioni a tutela della correttezza pubblicitaria, dagli operatori professionali e specializzati al pubblico dei consumatori. Tale evoluzione, favorita dalla cura costante che l'Autorità dedica all'informazione sull'attività condotta, denota l'avvio di un processo di acquisizione, da parte dei consumatori, di una sempre maggiore consapevolezza dei propri diritti in relazione alle comunicazioni d'impresa relative all'offerta di beni e servizi. Ancora una volta si deve sottolineare come la competenza in materia di pubblicità ingannevole, accanto a quella di tutela della concorrenza, consenta di condurre un'esperienza particolarmente efficace di dialogo diretto tra un'istituzione pubblica e i cittadini.

Con riguardo alle principali questioni in tema di concorrenza trattate nel corso dell'anno è risultato particolarmente significativo il processo di concentrazione realizzato nel settore finanziario sul quale ci si soffermerà più ampiamente fra breve. Qui basti dire che nei quattro casi in cui nel corso del 1995 è stata deliberata dalla Banca d'Italia l'apertura di un'istruttoria le operazioni di concentrazione esaminate non sono state vietate, anche tenuto conto delle modificazioni intervenute nel quadro normativo che hanno reso più agevole l'apertura di nuovi sportelli, riducendo gli ostacoli all'entrata di nuove banche sui mercati locali.

In ogni caso, al fine di migliorare l'efficienza nell'attività di tutela della concorrenza nel settore finanziario l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottoscritto nel marzo 1996 un documento comune, volto a chiarire e semplificare alcuni aspetti procedurali relativi ai rapporti tra le due istituzioni nell'applicazione dell'articolo 20 della legge n. 287/90. E' un documento che va citato con soddisfazione, perchè esprime un elevato grado di collaborazione fra istituzioni con competenze contigue.

Nel settore manifatturiero particolare rilievo ha assunto il caso dell'acquisizione da parte della società tedesca Mannesmann AG di alcune società controllate da Italmobiliare Spa, attive in particolare nella progettazione, produzione e commercializzazione di impianti e di macchinari per la laminazione di tubi di acciaio senza saldatura di gamma media ed alta. E' emerso dalla valutazione di questa operazione che il mercato rilevante ha dimensioni mondiali e che su di esso l'operazione stessa avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante tale da limitare le già ridotte capacità competitive degli altri operatori concorrenti e le possibilità di ingresso di potenziali nuovi entranti. In risposta ai rilievi mossi dall'Autorità e nell'intento di attenuare le conseguenze pregiudizievoli per la concorrenza nell'ambito del territorio

dell'Unione Europea, di cui l'Italia è parte, Mannesmann ha assunto, davanti all'Autorità italiana, una serie di impegni volti a consentire che sul territorio dell'Unione Europea e, dunque, su quello nazionale, venga mantenuto un grado di concorrenza sufficiente, favorendo in particolare l'entrata di nuovi operatori.

In una pluralità di settori, è emerso con risvolti problematici il ruolo delle associazioni d'impresa, le quali, pur assolvendo ad una importante finalità promozionale per lo sviluppo imprenditoriale degli associati, hanno favorito direttamente o indirettamente il coordinamento dei comportamenti delle imprese sul mercato. Ciò è concretamente accaduto nel settore agricolo, in alcune attività del comparto metalmeccanico e, più in generale, nel settore dei servizi.

Nel settore agro-alimentare l'Autorità è intervenuta ripetutamente nel corso dell'anno individuando la presenza di intese volte a consentire ai partecipanti ad alcuni consorzi di tutela della qualità di indirizzare le decisioni produttive dei singoli operatori verso un obiettivo comune di restrizione delle quantità complessivamente prodotte. I procedimenti, peraltro ancora non conclusi, hanno posto in evidenza che l'importante obiettivo del miglioramento della qualità delle produzioni agricole viene spesso perseguito attraverso strumenti che possono introdurre ingiustificate restrizioni al funzionamento dei mercati.

L'iniziativa dell'Autorità si inserisce in un contesto europeo nel quale per il settore agricolo, identificato dal Trattato come meritevole di una tutela specifica e particolare, è recentemente iniziato un generale ripensamento degli interventi pubblici in senso più orientato al mercato. In particolare, si è venuta affermando l'opportunità di valutare se gli obiettivi generali delle politiche agricole possano essere perseguiti con strumenti che, rispetto a quelli sinora utilizzati, introducono minori restrizioni della concorrenza.

Nel settore metalmeccanico, con un procedimento concluso nel dicembre 1995, è stata riconosciuta come restrittiva della concorrenza una pluralità di intese tra i principali produttori nazionali di tubi saldati in acciaio rivestito utilizzati per le opere di metanizzazione. Una delle principali caratteristiche di queste intese è l'importante ruolo esercitato dall'associazione di categoria cui le imprese aderiscono. In particolare, è emerso nel corso dell'istruttoria che presso la associazione si svolgevano riunioni periodiche nelle quali le imprese discutevano le politiche dei prezzi e i nuovi listini dei tubi in acciaio saldati per condotte, nella prospettiva di controllare congiuntamente gli scostamenti rispetto a quote storiche di mercato concordemente accettate. E' stato accertato che gli accordi, realizzati tra imprese che congiuntamente detenevano più del 70% del mercato nazionale, erano volti a ripartire il mercato attraverso la predeterminazione delle quote di vendita delle singole imprese e a coordinare le politiche di prezzo e le altre condizioni contrattuali.

La presenza di associazioni di categoria che svolgono funzioni di coordinamento delle imprese associate è risultata particolarmente diffusa nel settore dei servizi. In relazione poi agli ordini e ai collegi professionali è tuttora in corso un'indagine conoscitiva che l'Autorità, anche in considerazione della fattiva collaborazione prestata dagli ordini stessi, intende concludere entro l'anno. L'indagine ha l'obiettivo di valorizzare, rispetto alle grandi trasformazioni economiche in corso, la specificità e il valore delle libere attività professionali e, nello stesso tempo, di verificare se nelle disposizioni che le regolano non vi siano norme o non si attivino comportamenti restrittivi della concorrenza.

Nel settore delle telecomunicazioni merita una breve riflessione la vicenda di una piccola società costituita nel 1993 per operare nel mercato dei gruppi chiusi di utenza. L'attività di questa azienda era stata ostacolata dai comportamenti del gestore pubblico del servizio di telecomunicazione volti a impedire l'accesso della società a un mercato liberalizzato e riconosciuti abusivi dall'Autorità. Tuttavia, per quanto l'Autorità sia intervenuta tempestivamente, i tempi trascorsi dal rifiuto dell'accesso al mercato alla decisione dell'Autorità hanno fatto sì che la società fosse costretta a uscire dal mercato. La vicenda induce a riflettere sull'importanza che la tutela della concorrenza riveste nei mercati appena liberalizzati, nei quali i comportamenti abusivi dell'impresa dominante possono effettivamente comportare significativi danni ai consumatori, impedendo la fornitura di un servizio concorrenziale e ostacolando in maniera assai grave le possibilità di sviluppo delle imprese.

Concentrazioni e strategie d'impresa

Le informazioni raccolte dall'Autorità nel corso della propria attività istituzionale rappresentano un importante patrimonio conoscitivo sui comportamenti d'impresa non ancora pienamente sfruttato ai fini di un'interpretazione generale delle tendenze in atto. Attraverso l'attivazione di un proprio osservatorio, l'Autorità si propone di presentare sistematicamente a partire dal prossimo anno, in particolare nell'ambito della relazione annuale al Presidente del Consiglio e al Parlamento, alcune riflessioni approfondite sulle strategie d'impresa rilevanti nella prospettiva della tutela e della promozione della concorrenza. Alcune prime indicazioni circa le evoluzioni in corso consentono di individuare sviluppi d'interesse in numerosi settori dell'economia.

In vari comparti emerge un chiaro orientamento delle imprese a rafforzare la propria posizione nel mercato attraverso strategie di concentrazione. E' quanto è accaduto, in primo luogo, nel settore creditizio, tradizionalmente caratterizzato in Italia da una elevata frammentazione dell'offerta e dalla presenza di pochi istituti di di-

mensioni significative operanti sull'intero territorio nazionale. L'attività di concentrazione registrata in questi ultimi anni appare troppo spesso volta alla realizzazione di operazioni di salvataggio che rischiano di produrre risultati complessivamente inefficienti o al rafforzamento della presenza territoriale degli istituti, aumentando in alcuni casi il potere di mercato a livello locale, piuttosto che alla costituzione di aggregazioni competitive a un livello più ampio. Nelle prime due circostanze gli accorpamenti possono comportare benefici relativamente modesti per i consumatori, realizzandosi in un ambiente dalle condizioni di concorrenza non particolarmente vivace, anche in considerazione dei rapporti di tipo cooperativo che per molteplici ragioni tendono a caratterizzare il sistema bancario. Al riguardo occorre sottolineare l'importanza dell'efficienza del sistema creditizio per favorire la crescita dell'apparato produttivo, la cui internazionalizzazione è fortemente legata a quella delle banche. Una maggiore efficienza del sistema creditizio è poi cruciale per il Mezzogiorno, in considerazione dell'influenza determinante che essa esercita per conseguire una riduzione del costo del denaro tale da favorire lo sviluppo delle piccole imprese, che incontrano notevoli difficoltà nel ricorso a canali di finanziamento alternativi e che caratterizzano diffusamente il tessuto produttivo delle regioni meridionali.

Come ricordato, la modificazione delle regole stenta tuttora a determinare un significativo miglioramento delle condizioni concorrenziali prevalenti nel mercato creditizio in assenza di incisivi cambiamenti nella struttura degli assetti proprietari e dei conseguenti stimoli volti ad accrescere l'efficienza delle gestioni.

Un certo dinamismo concorrenziale ha caratterizzato peraltro in alcuni ambiti il settore. Si sono moltiplicati negli ultimi anni gli accordi di natura verticale tra banche e assicurazioni volti a facilitare la distribuzione di prodotti assicurativi tramite il canale bancario, generalmente con vantaggi non indifferenti per i consumatori. Tali accordi, in alcuni casi funzionali a fornire gli incentivi per promuovere nuovi prodotti da distribuire attraverso canali ancora non pienamente sviluppati, tendono peraltro ad essere caratterizzati da condizioni di esclusiva che possono esercitare un impatto restrittivo della concorrenza e attenuare così l'effetto di modernizzazione che di per sé sono atti a stimolare.

In altri comparti, la ricerca di dimensioni aziendali più ampie, al fine di sfruttare appieno le esistenti economie di scala di natura tecnologica e organizzativa, è probabilmente una delle determinanti principali degli accorpamenti registrati. Per esempio, nella distribuzione commerciale, dove si osserva negli anni recenti lo sviluppo di forme di concorrenza di prezzo particolarmente aggressive, anche in conseguenza di importanti cambiamenti nei comportamenti di acquisto dei consumatori, il superamento di soglie dimen-

sionali minime al fine di conseguire una maggiore efficienza consentendo alle imprese una più adeguata presenza competitiva. E infatti sono state effettuate numerose operazioni di concentrazione con l'obiettivo di consolidare la presenza territoriale delle imprese, che hanno riguardato l'acquisizione di piccole catene di esercizi commerciali della distribuzione moderna aventi una presenza soprattutto locale. In altri casi le operazioni di concentrazione sono risultate volte a conseguire una maggiore specializzazione produttiva, contribuendo a determinare una più efficiente capacità di offerta.

Le strategie di concentrazione delle imprese evidenziano l'importanza che i cambiamenti tecnologici e i processi innovativi rivestono nella configurazione del mercato. In numerosi settori le imprese si rafforzano attraverso acquisizioni effettuate su mercati solo apparentemente tra loro non collegati. Per esempio nell'industria alimentare i mutamenti tecnologici intervenuti nella fase del confezionamento, nelle tecniche di conservazione e nelle possibilità di trasporto dei prodotti, hanno condotto in molti casi a un sensibile allargamento geografico del mercato rilevante. E così la distribuzione del latte fresco non appare più unicamente collegata alla presenza a livello locale di una articolata struttura produttiva, ma ciascuno stabilimento può servire una pluralità di zone e di centri di consumo, aprendo la strada a nuove aggregazioni.

Più in generale, è tuttavia emerso che le decisioni d'impresa relative alla definizione dei rapporti verticali non sono univoche, ma sono individuabili distinte strategie di dismissione di imprese e, in altri casi, altrettanto specifiche tendenze alla loro acquisizione. Questi diversi comportamenti sono ampiamente collegabili alle economie di scala e ai benefici in termini di costo che le imprese riescono a conseguire.

Come esempi di deverticalizzazione è possibile fare riferimento all'esperienza del settore alimentare e dell'industria automobilistica. Nel primo caso sono state cedute a operatori specializzati attività quali lo stoccaggio e il trasporto ai distributori finali dei prodotti alimentari freschi. Nell'industria automobilistica sono state trasferite ad altre imprese attività legate alla produzione di componenti per la costruzione di autoveicoli. Obiettivo di queste operazioni è probabilmente quello di conseguire una maggiore efficienza produttiva nelle attività cedute, anche attraverso il raggiungimento di nuove economie di scala. Inoltre è possibile che venga perseguita una maggiore flessibilità nelle politiche di acquisto delle imprese cedenti.

In altri contesti produttivi, si riscontrano invece importanti processi di integrazione verticale.

Così è nell'industria delle bevande, dove sono state realizzate numerose acquisizioni di società imbottigliatrici, peraltro già collegate da rapporti di esclusiva con le stesse società produttrici ac-

quirenti, a seguito del superamento del quadro tecnologico e produttivo, nel quale le bevande venivano generalmente vendute in bottiglie di vetro successivamente restituite dal consumatore all'imbottigliatore per una ulteriore utilizzazione.

E così è, per motivi diversi, nel settore cinematografico, dove l'esigenza di promuovere a livello locale i prodotti di cui dispongono garantendo loro una domanda sufficientemente ampia, spinge i principali distributori all'acquisto di sale cinematografiche.

Le informazioni detenute dall'Autorità forniscono alcune indicazioni sul grado di internazionalizzazione della proprietà delle imprese. Riguardo all'acquisizione di società operanti sui mercati esteri da parte delle imprese italiane emerge una loro significativa espansione non soltanto nei tradizionali mercati dell'Unione Europea, ma anche nei paesi dell'Est Europeo. Peculiare di questi sviluppi è la significativa politica di acquisizioni internazionali da parte delle piccole e medie imprese italiane, volta non solo all'espansione territoriale, ma anche al potenziamento della produzione e alla specializzazione dell'offerta. Da un punto di vista settoriale si osserva una tendenza all'acquisizione di imprese operanti nei settori del tessile e della meccanica, comparti questi dove la presenza delle piccole e medie imprese è particolarmente diffusa. Tuttavia, per esempio nel settore chimico e farmaceutico, non sono mancate le acquisizioni di imprese caratterizzate da produzioni dal contenuto tecnologico superiore e volte a favorire l'innovazione e l'allargamento della gamma dei prodotti offerti dalle imprese nazionali acquirenti.

Liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità e interventi dell'Autorità

Al dinamismo competitivo dei settori di mercato, di cui l'attività di concentrazione è soltanto una tra le tante manifestazioni, può essere contrapposta la rigidità che, sia pure con significative eccezioni, caratterizza la struttura concorrenziale dell'offerta nella fornitura dei principali servizi pubblici. In questi settori infatti, a differenza di quanto avviene in numerosi paesi esteri, non vengono sufficientemente riconosciuti in Italia i vantaggi che i consumatori nazionali potrebbero trarre dalla presenza di un'accresciuta concorrenza.

Tuttavia negli ambiti ancora limitati nei quali è stato consentito in Italia ai meccanismi concorrenziali di operare nel settore dei servizi pubblici, sono risultati ingenti i benefici conseguiti dagli utenti in termini di prezzi più convenienti e di migliore qualità dei servizi offerti.

Nel settore delle telecomunicazioni le crescenti pressioni concorrenziali sono state accompagnate, e in parte causate, da un accelerato sviluppo della tecnologia e dai mutamenti della struttura

della domanda che hanno progressivamente ristretto le aree di monopolio naturale togliendo ogni giustificazione all'esistenza di monopoli legali nella gestione delle reti e nell'offerta di servizi. Tra le principali caratteristiche di questa evoluzione vi è il processo di convergenza tecnologica ed economica che consente economie di gamma attraverso l'utilizzazione di una stessa rete di trasmissione per la fornitura di servizi televisivi, informatici e di telecomunicazione; lo sviluppo di nuove tecnologie che rende disponibili a costi ridotti una molteplicità di reti alternative di trasmissione, caratterizzate spesso da tecnologie diverse ma complementari; e, infine, il dispiegarsi di una domanda sempre più differenziata e sensibile all'offerta di prodotti innovativi e ai miglioramenti di qualità del servizio.

Questi sviluppi rendono impossibile prevedere con certezza l'economicità delle diverse tecnologie di trasmissione e anticipare le direzioni e l'intensità dell'ulteriore evoluzione tecnologica. Risulta quindi evidente che il massimo sforzo innovativo e l'utilizzazione più efficiente delle tecnologie disponibili possono essere conseguiti solo estendendo il regime di libero mercato a un numero crescente di infrastrutture e di servizi di telecomunicazione.

Negli Stati Uniti queste considerazioni hanno costituito il fondamento dell'estesa deregolamentazione introdotta dalla riforma delle telecomunicazioni recentemente approvata dal Congresso. Infatti, nell'ultimo decennio, l'affermazione di una pluralità di operatori nei mercati delle telecomunicazioni, in parte favorita dal divieto di accesso ad alcuni mercati (quali le comunicazioni a lunga distanza e la televisione via cavo) per i soggetti operanti in condizioni di monopolio nella telefonia locale, ha creato le premesse per quella effettiva concorrenza tra una pluralità di operatori alla quale apre ora - e solo ora - la strada la eliminazione delle barriere legali.

A livello comunitario, le medesime tendenze hanno spinto la Commissione a farsi promotrice di una estesa liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, per quanto riguarda sia l'uso e la fornitura delle reti che la fornitura dei servizi. Le tappe principali di questa apertura dei mercati saranno, com'è noto, la liberalizzazione dell'utilizzazione delle reti alternative a partire dal 1° luglio 1996 e la piena liberalizzazione del settore, compresi quindi i servizi di telefonia vocale, a partire dal 1° gennaio 1998.

Nel nostro paese l'allargamento dell'area del mercato è stato realizzato soltanto laddove richiesto dall'intervento comunitario e le conseguenti revisioni normative sono peraltro state introdotte con grave ritardo rispetto alle scadenze previste. Nell'ultimo anno una delle principali iniziative del Governo e del Parlamento è stata la predisposizione del testo per il riassetto del settore delle telecomunicazioni, su cui l'Autorità ha peraltro effettuato puntuali osservazioni.

La mancata approvazione parlamentare di una riforma fa permanere una situazione d'incertezza che influenza negativamente le prospettive degli investitori e lo sviluppo di una effettiva concorrenza nei mercati. Infatti rimane in vigore una normativa, per molti aspetti in contrasto con la legislazione comunitaria, che lascia ampie possibilità di azione soltanto all'operatore pubblico e impedisce a eventuali concorrenti di prendere iniziative volte a sfruttare le opportunità offerte dalla prossima liberalizzazione.

Un'effettiva concorrenza nei servizi di telecomunicazioni deve essere ottenuta sia garantendo l'accesso a condizioni eque e non discriminatorie all'attuale rete telefonica commutata, sia favorendo la presenza sul mercato della capacità di trasmissione di una pluralità di gestori di reti in competizione tra loro. L'esistenza di sinergie nella fornitura di servizi multimediali non può infatti giustificare il mantenimento di condizioni di monopolio nei mercati. La normativa dovrebbe perciò essere finalizzata a creare un'effettiva concorrenza nella capacità di trasmissione in modo da assicurare la massima flessibilità nella scelta delle tecnologie al numero più largo possibile di operatori. A tal fine è di fondamentale importanza la liberalizzazione, per lo meno entro i tempi previsti dalle direttive comunitarie, dell'installazione e dell'uso delle reti di telecomunicazione, per eliminare al più presto possibile l'attuale asimmetria normativa che consente solo al gestore pubblico la possibilità di installare le nuove reti a banda larga.

Inoltre, in considerazione della crescente rilevanza delle comunicazioni satellitari per l'offerta di servizi di telecomunicazione e televisivi, è urgente l'adozione di misure che eliminino ogni confusione tra attività di regolamentazione e di fornitura del servizio, sottraendo al gestore pubblico la possibilità diretta e indiretta di decidere in merito all'utilizzazione della capacità di trasmissione via satellite offerta dalle organizzazioni intergovernative.

In questo contesto, un importante ruolo potrà essere svolto dalla nuova autorità di regolamentazione settoriale, che dovrà vigilare affinché sia garantita l'interconnessione fra reti diverse stabilendo condizioni di accesso eque e non discriminatorie volte a favorire l'ordinato sviluppo di un mercato concorrenziale.

Peraltro l'apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni favorirebbe un più completo sviluppo del settore radiotelevisivo tale da consentire un pieno sfruttamento delle opportunità offerte dalle nuove possibilità di trasmissione, ampliando la gamma dei servizi disponibili e rendendo più articolate le loro modalità di finanziamento. Questo contesto di maggiore concorrenzialità favorisce la tutela del pluralismo dell'informazione, allargando le possibilità di sostituzione a disposizione degli utenti. Occorre tuttavia che tale concorrenzialità di mezzi e di servizi sia garantita e preservata da un quadro legislativo che, in ottemperanza alle indica-

zioni della Corte Costituzionale, eviti la concentrazione oligopolistica dei mercati, riducendone o mortificandone il potenziale di sviluppo. Saranno largamente nuovi rispetto al passato i mezzi per realizzare tale obiettivo; il compito di ostacolare la costituzione e il rafforzamento di posizioni dominanti non deve contrastare con l'importante finalità di favorire a vantaggio dei consumatori l'introduzione di prodotti e servizi innovativi. D'altro canto le sinergie tecnologiche e organizzative che caratterizzano l'offerta di servizi multi-mediali possono essere pienamente sfruttate soltanto attraverso l'introduzione di efficaci meccanismi concorrenziali, non certo mantenendo o consentendo condizioni di chiusura dei mercati.

Analogamente un'adeguata attenzione alle tematiche concorrenziali dovrebbe ispirare la riforma del settore elettrico. Nonostante che le condizioni della tecnologia e della struttura della domanda siano sostanzialmente diverse rispetto a quelle prevalenti nelle telecomunicazioni, l'Autorità ha ripetutamente osservato che è possibile la creazione di una effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica.

Mantenere una struttura di mercato fortemente accentrata nei segmenti della generazione e della distribuzione lascia ampiamente indefiniti gli strumenti necessari per conseguire un allargamento dei meccanismi concorrenziali. In tali circostanze, per garantire una reale possibilità di sviluppo del mercato nella fase della generazione, la soglia di consumo minimo per accedere alla categoria degli utenti abilitati all'acquisto diretto di energia dovrà essere, infatti, a un livello sufficientemente basso da consentire anche alle imprese medio-piccole di beneficiare dei previsti interventi di liberalizzazione. Inoltre è opportuno prevedere una riorganizzazione societaria del segmento della distribuzione al fine di favorire il pluralismo decisionale nell'acquisto di energia elettrica. Nello stesso tempo occorrerebbe rivedere complessivamente la struttura delle agevolazioni esistenti. In particolare, per quanto riguarda l'attività di generazione congiunta di energia e calore, non sembrano ricorrere tutti gli estremi per un pieno mantenimento delle misure di incentivazione che hanno determinato la creazione di ingiustificati vantaggi competitivi.

In ogni caso, si tratti di elettricità o di altro, sino a quando non si saranno stabilite adeguate condizioni di concorrenza, una attenta regolamentazione delle tariffe dei servizi ancora resi in monopolio risulta indispensabile. Una eccessiva divergenza tra tariffe e costi di fornitura può dar luogo a fenomeni di sfruttamento degli utenti e di ostacolo allo sviluppo di un ordinato mercato concorrenziale.

Risulta chiaro da tutte queste considerazioni l'urgenza di interventi da parte del Parlamento e del Governo volti a favorire lo sviluppo concorrenziale nella fornitura dei servizi di pubblica utilità attraverso riforme che diano un quadro di certezza, anche dal

punto di vista degli assetti regolamentativi, ai potenziali investitori. In particolare, è necessario essere consapevoli che qualsiasi piano di riorganizzazione, volto a modificare in misura sostanziale gli assetti strutturali dei mercati, perderebbe inevitabilmente di efficacia qualora esso fosse approvato dopo la dismissione, anche parziale, degli attuali monopoli pubblici delle telecomunicazioni e dell'elettricità, in quanto, dopo le prime cessioni azionarie, aumenteranno verosimilmente le resistenze a qualsiasi proposta di riforma in senso concorrenziale.

Conclusioni

L'Autorità che ho l'onore di presiedere sa bene che la concorrenza, per quanto grande sia il suo ruolo ai fini dello sviluppo della nostra economia, non è tutto. Sa che prevenire e reprimere le chiusure di mercato servirebbe a ben poco se al mercato fossero sempre e soltanto i pochi ad accedere, se, quindi, non venissero date a chi non l'ha l'istruzione e la formazione necessarie, o se mancassero nell'una o nell'altra parte del territorio nazionale quelle reti infrastrutturali e quelle essenziali dotazioni civili che livellano il terreno della concorrenza, cancellando le esternalità negative che la rendono per molti impervia. E questo richiede ben più del nostro lavoro: richiede l'azione lungimirante e congiunta degli organi politici nazionali ed europei.

Sappiamo anche - e ne è testimonianza questa relazione - che l'efficienza della produzione e della stessa distribuzione si giova in più casi di processi di concentrazione grazie ai quali si riducono i costi e si rende possibile fornire nuovi beni o nuovi e migliori servizi. Al mercato competitivo del nostro tempo nessuno, neppure le autorità antitrust, chiede più quella pluralità di piccoli operatori tutti eguali fra loro che fu il sogno della democrazia jeffersoniana.

E tuttavia sappiamo anche che i benefici dei processi di concentrazione - quand'anche ci sono - sono cancellati, oltre un certo limite, dai rischi del potere di mercato che la concentrazione reca con sé. C'è qui, e rimane incancellabile, una questione cruciale per le democrazie, che è poi il loro vero spartiacque dalle secolari esperienze che le hanno precedute e dalle tragedie totalitarie che le hanno accompagnate nel ventesimo secolo.

E' principio identificante delle democrazie la separazione tra proprietà e potere, nel senso che non può essere la proprietà, o la maggior ricchezza, un titolo legittimante per esercitare potere sugli altri né può essere il potere, pur legittimo, fonte per l'accumulo di proprietà e di ricchezza.

E' principio non meno identificante delle democrazie che il potere debba essere comunque disperso e non concentrato, tanto

nel sistema istituzionale, quanto nella società civile e quindi nel mercato.

Ed è infine principio identificante delle democrazie che l'egualianza fra i cittadini sia assicurata in primo luogo ai fini dell'influenza di ciascuno sul processo politico, cosicchè le concentrazioni di potere privato devono essere evitate, non solo per la distorsione che possono indurre nei meccanismi economici, ma anche per l'influenza soverchiante che possono esercitare sulle istituzioni.

Non è solo l'Autorità della concorrenza il garante di questi principi, che - come scrissero lucidamente i padri dell'antitrust europeo e cioè gli ordoliberali tedeschi - esigono un complessivo ordine legale che li affermi e li preservi. Ma è in primo luogo in nome di essi che l'Autorità è stata istituita e che da decenni le democrazie hanno adottato le regole antitrust.

Anche di questo siamo e dobbiamo essere consapevoli, così come lo era quel senatore americano che, difendendo or sono cent'anni l'approvazione dello Sherman Act davanti ai monopolisti di allora (i quali già allora decantavano i benefici delle concentrazioni), dichiarò al Senato: "Non ho mai fatto mia la dottrina secondo la quale la convenienza economica è l'unica cosa al mondo per la quale ci dobbiamo battere. Né credo che lo scopo più alto della vita sia rendere, a qualunque prezzo, qualunque cosa meno costosa".

Testo letto dal Presidente Giuliano Amato

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORIO, SALA DELLA LUPA, 8 MAGGIO 1997

Presidente: Giuliano Amato

Componenti: Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani

Ostacoli al funzionamento del mercato e occupazione

C'è una distanza crescente tra il potenziale della nostra economia e il livello di attività che essa riesce a raggiungere. Ce lo dicono l'estesa disoccupazione di lunga durata, le crescenti difficoltà di inserimento incontrate dai giovani alla ricerca del primo impiego, il modesto tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro. Il malessere generale che caratterizza la realtà italiana risulta particolarmente grave in virtù della sostanziale stabilità nel tempo di questi fenomeni.

Negli ultimi anni sono stati introdotti numerosi miglioramenti per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro e favorire, in funzione degli andamenti congiunturali, l'equilibrio tra la domanda e l'offerta. E miglioramenti ulteriori possono ancora essere introdotti per promuovere l'operare dei meccanismi di mercato, vincendo l'eccessiva diffidenza sulla loro efficacia, che caratterizza ancora buona parte della normativa e della regolamentazione in materia. E' tuttavia sbagliato pensare che per generare nuova occupazione gli assetti regolamentativi da mutare siano solo quelli del mercato del lavoro.

Occorre invece ricostruire un ben più ampio ventaglio di principi e di regole per indurre le imprese non a rinunciare, ma a cogliere le opportunità che si presentano e a sfruttarle in maniera efficiente. Né basterebbe richiamarsi oggi a Keynes e alle politiche macroeconomiche volte a influenzare la domanda aggregata al fine del rilancio economico e del conseguente aumento dei livelli occupazionali. Gli stessi interventi espansivi sulla domanda aggregata riescono infatti a favorire la crescita soltanto se risulta disponibile una sufficiente capacità produttiva. Altrimenti l'eccesso di domanda, come ampiamente sperimentato in Italia alla fine degli anni Settanta, si traduce in maggiore inflazione. Ciò che serve è una piena flessibilità nell'utilizzazione di tutti i fattori della produzione, e non del solo lavoro, perché essa è indispensabile per mantenere la capacità produttiva in linea con la crescita della domanda e per garantire che le imprese colgano in maniera efficiente le opportunità disponibili.

In Italia invece, attraverso misure di natura regolamentativa che incidono sui singoli mercati, viene significativamente ostacolata la mobilità dei fattori che porta alla riallocazione delle risorse disponibili verso le attività via via relativamente più profittevoli. Per un lungo periodo, e in gran parte ancora attualmente, numerosi e importanti settori dell'economia nazionale sono stati protetti dall'operare dei meccanismi concorrenziali, ostacolandone l'aggiustamento verso equilibri più consoni alle esigenze dei consumatori e in linea con l'evoluzione tecnologica. L'effetto complessivo di

queste politiche è stato di ostacolo allo sviluppo dell'attività produttiva, impedendo la nascita di nuove imprese e dei conseguenti nuovi posti di lavoro.

E' la variegata esperienza europea a dimostrarci l'importanza cruciale che rivestono i vincoli sulla produzione, ancora di più di quelli presenti sul mercato del lavoro, nell'ostacolare le prospettive di sviluppo. Recenti analisi che confermano la crescita economica registrata nei paesi europei nello scorso decennio in funzione della rigidità e dell'invasione della regolamentazione indicano che i paesi come la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, caratterizzati da un mercato del lavoro sufficientemente flessibile ma da restrizioni regolamentari consistenti sui mercati del prodotto, mostrano tassi di crescita più modesti dei paesi, come la Spagna e il Portogallo, dove la regolamentazione sui mercati del prodotto risulta relativamente meno vincolante di quella prevalente sui mercati del lavoro. I paesi dalla crescita più sostenuta in Europa, come il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca, sono anche quelli caratterizzati, sia da una notevole adattabilità sui mercati del prodotto, il che naturalmente non implica una indiscriminata deregolamentazione, sia dalla diffusione di forme flessibili di utilizzazione della forza lavoro. Viceversa i paesi caratterizzati da assetti regolamentativi più rigidi, sia sui mercati del prodotto che su quello del lavoro, come l'Italia e la Grecia, sono anche quelli che registrano i tassi di crescita del reddito più modesti.

In questa prospettiva la partecipazione dell'Italia all'Unione monetaria non può essere limitata al raggiungimento e al successivo mantenimento di sia pure importanti obiettivi di natura monetaria e fiscale. Una volta che le politiche di controllo della domanda aggregata sono definite a livello centrale e le parità di cambio fissate, la crescita economica di un paese deriva soprattutto dall'operare del meccanismo dei vantaggi comparati, a sua volta strettamente influenzato dai diversi gradi di flessibilità nell'utilizzazione dei fattori produttivi nei vari contesti nazionali. Se i processi di riallocazione delle risorse vengono ingiustificatamente ostacolati da assetti regolamentativi diffusi e penetranti e se i servizi pubblici sono qualitativamente modesti, le possibilità produttive di un paese si riducono sensibilmente, con svantaggi notevoli in termini di mancata crescita economica e di ridotto sviluppo dell'occupazione.

Riforma della regolamentazione, servizi di pubblica utilità e sviluppo delle imprese

Cominciamo, appunto, con i servizi di pubblica utilità. I vantaggi che conseguono alla loro apertura al mercato non si limitano agli effetti di natura strettamente settoriale. Indipendentemente dal settore di appartenenza tutte le imprese domandano servizi di

pubblica utilità. La liberalizzazione dei relativi mercati, favorendo la disciplina nel processo di formazione dei prezzi e promuovendo l'innovazione e la differenziazione produttiva, consente che i vantaggi conseguiti vengano trasferiti sull'insieme del sistema economico. Migliori servizi di trasporto aereo, servizi di telecomunicazione più differenziati, maggiore efficienza nei servizi portuali, più ampia offerta di servizi ferroviari sono tutti elementi che, oltre ad avvantaggiare direttamente gli utenti, incentivano la nascita e lo sviluppo delle imprese, contribuendo all'espansione generale delle attività produttive.

Con riferimento alle telecomunicazioni, nei paesi dove i relativi servizi vengono già forniti in concorrenza, tra gli altri gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Nuova Zelanda e il Canada, i prezzi hanno mostrato una dinamica ben più virtuosa di quella registrata nei paesi caratterizzati da situazioni monopolistiche. Inoltre in questi stessi paesi i mercati dei servizi di telecomunicazione hanno fatto registrare tassi di crescita nettamente più elevati, originati da una sensibile differenziazione dei servizi e dei prodotti offerti, consentendo a una pluralità di imprese di consolidare e in alcuni casi di accrescere la loro dimensione. Infine la liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni e la ridotta dinamica tariffaria a essa collegata hanno contribuito a una crescita molto rapida della domanda di prodotti caratterizzati da un'elevata intensità di utilizzazione degli stessi servizi di telecomunicazione.

In questo settore il Parlamento e il Governo, certamente con maggiore tempestività di quanto avveniva anche nel recente passato, stanno recependo nell'ordinamento nazionale le direttive comunitarie di liberalizzazione. Dal punto di vista normativo, pertanto, sono in corso di approvazione le disposizioni per la completa apertura alla concorrenza del settore prevista per il primo gennaio 1998. Al riguardo particolare rilievo assume l'introduzione di un regime autorizzatorio e non più concessorio al fine dell'ingresso nei mercati. Si tratta di una svolta che supera il meccanismo discrezionale delle concessioni e consente a chiunque di operare, purché sia in possesso dei requisiti tecnici, di professionalità e di stabilità finanziaria fissati dalla legge. Tuttavia il semplice recepimento delle direttive comunitarie non è sufficiente a consentire finalmente che anche da noi nuove imprese possano iniziare a operare e che gli utenti possano effettivamente scegliere l'operatore telefonico di loro gradimento. Infatti le direttive per divenire applicabili in maniera efficace devono essere affiancate da regole attuative, necessarie non certo per stabilire il principio che i mercati sono liberalizzati, ma per individuare nel dettaglio le modalità e le procedure di accesso al mercato. Si tratta, come dimostra la stessa esperienza dei servizi a valore aggiunto liberalizzati dalla Direttiva 90/388/CE, di interventi essenziali per consentire al mercato di svilupparsi. Inoltre rilevanti ostacoli allo sviluppo della concorrenza nei servizi di

telecomunicazione derivano dalla mancata approvazione della legge volta a istituire l'Autorità di regolamentazione di settore. Tale ritardo aumenta le incertezze degli operatori sulle condizioni di costo prevalenti nei mercati e ostacola l'ingresso di nuove imprese, impedendo l'emergere di un ambiente effettivamente innovativo.

In tema di energia elettrica, l'attività legislativa e regolamentare ha sinora riflesso una prevalente indifferenza per l'evoluzione concorrenziale del settore. Recentemente la Commissione consultiva istituita presso il Ministero dell'Industria si è espressa senza esitazione a favore di una sostanziale liberalizzazione, attraverso la creazione di un'effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica. Le misure proposte tengono gran conto dei suggerimenti formulati dall'Autorità fin dal 1994. La creazione di una struttura concorrenziale nella generazione e la costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti si accompagnano nelle indicazioni dell'Autorità, così come in quelle della Commissione consultiva, al mantenimento del controllo pubblico della trasmissione e al trasferimento allo Stato della gestione delle risorse idroelettriche. In questo contesto di liberalizzazione è necessario comunque anticipare il più possibile le scadenze comunitarie in relazione alla reale possibilità di sviluppo del mercato parallelo, riducendo sensibilmente la soglia di consumo minimo stabilito per accedere alla categoria dei consumatori qualificati e disponendo un adeguato riallineamento delle tariffe al costo di fornitura dell'energia alle diverse categorie di utenti al fine di ridurre o eliminare le esistenti agevolazioni. L'adozione di un sistema di tariffa unica non è in contrasto con la creazione di sufficienti incentivi alla minimizzazione dei costi da parte dei distributori di energia elettrica. Tuttavia con l'ampliarsi degli ambiti di liberalizzazione del mercato la tariffa unica, di fatto eliminata dal mercato parallelo, non avrà più ragione di esistere.

Riforma della regolamentazione nei settori di mercato e concorrenza

Gli interventi pubblici che tutelano interessi generali connessi con lo svolgimento delle attività economiche possono essere impostati, come peraltro dimostrano le esperienze concrete di numerosi paesi, senza imporre vincoli ingiustificati ai processi di aggiustamento delle imprese. Quello italiano, come dicevo, è invece un ambiente regolamentativo e istituzionale rigido e vincolante, che in molti casi influenza negativamente l'operare delle stesse imprese, riducendo gli incentivi a innovare e a modificare la struttura e la tipologia dell'offerta. La forma della regolamentazione non può pertanto limitarsi alla questione, pur cruciale, dei servizi di pubblica utilità, ma deve riguardare tutti i rilevanti settori di attività economica nei quali la regolamentazione vigente esercita effetti spesso negativi sulle prospettive di crescita e di sviluppo del Paese.

In molti settori la quantità di controlli di natura amministrativa cui le imprese sono sottoposte è elevata. Ciò aumenta considerevolmente i costi di ingresso nei mercati e il rischio che per qualche ragione la possibilità di accesso nelle forme organizzative e produttive più adeguate venga negata. Soprattutto nei comparti nei quali opera una pluralità di operatori, e che quindi risultano in linea di principio aperti all'operare della concorrenza, l'invadenza dei controlli aumenta considerevolmente i costi di transazione delle imprese, soprattutto di quelle piccole, creando ostacoli all'attività imprenditoriale e conducendo a tipologie di offerta non sempre in sintonia con l'evoluzione della domanda. Ciò implica che attività che potrebbero essere accolte positivamente dai consumatori vengono trascurate, mentre altre che invece hanno minori spazi di mercato vengono favorite. Soprattutto nel più lungo periodo vengono perciò prodotti effetti indesiderati di mancata crescita economica e di ridotto sviluppo dell'occupazione, con effetti a catena di devastante rilievo.

La frequente regolamentazione strutturale dell'offerta, che stabilisce cioè limiti quantitativi al numero di operatori presenti nei mercati locali, appare volta più a garantire i redditi di coloro che già operano in tali mercati che non a proteggere i consumatori. Il campionario degli esempi è quanto di più variegato: agenzie di viaggio, autoscuole, barbieri e parrucchieri, negozi di beni di largo consumo, bar, ristoranti, edicole di giornali, distributori di carburante, farmacie, studi notarili, servizi portuali, sale cinematografiche, servizi di autotrasporto delle merci, servizi taxi, servizi di guida turistica. Quante volte l'interesse pubblico consiste nell'assicurare agli utenti un numero minimo di fornitori del servizio sul territorio e quante volte invece quel numero è imposto dalla legge come massimo, trasformandolo in una garanzia per gli operatori esistenti! Con il che le restrizioni vigenti non soltanto impediscono un allargamento del numero degli operatori, ma in molte circostanze non spingono le imprese operanti a quel costante miglioramento della qualità e della tipologia dei prodotti e dei servizi, che rappresenta la componente essenziale del progresso economico e sociale.

Anche la diffusa regolamentazione volta a indirizzare i comportamenti degli operatori verso obiettivi di effettivo interesse generale quali sanità, ambiente, diritti umani, protezione dei deboli, introduce in molti casi vincoli inutili e talvolta controproducenti, che non assicurano un'efficace tutela di tali interessi, frenano ingiustificatamente l'operare delle imprese e inducono a comportamenti elusivi. Non sempre infatti tali obiettivi debbono essere perseguiti attraverso interventi regolamentativi di natura prescrittiva. Al riguardo numerose esperienze estere mostrano l'efficacia di interventi pubblici realizzati tramite strumenti incentivanti, che favoriscono il raggiungimento degli obiettivi perseguiti lasciando le imprese libere di adeguare i loro comportamenti sulla base delle convenienze relative e valorizzando l'azione di quelle più efficienti.

Una parte della regolamentazione attualmente in vigore andrebbe pertanto eliminata, una parte dovrebbe essere resa meno onerosa, una parte infine andrebbe rafforzata. La revisione generale della regolamentazione dovrebbe soprattutto essere volta a sostituire le misure e gli interventi che introducono rigidità e che contribuiscono al mantenimento delle strutture e delle specializzazioni esistenti, ispirandosi sempre a un consapevole e dimostrato criterio di proporzionalità. Senza la flessibilità necessaria per adattarsi alle nuove circostanze e la possibilità per gli operatori di sfruttare le nuove opportunità, il sistema economico rimane ingessato e le misure protezionistiche, volte a garantire interessi particolari, acquistano un rilievo preponderante.

E' ben vero che in Italia questa ingiustificata invadenza della regolamentazione non sempre si riflette nella concreta realtà di applicazione delle norme. Infatti la rigidità e la complessità delle regole si accompagnano in molti casi a una loro disapplicazione diffusa, che consente una certa flessibilità nei comportamenti delle imprese. Ciò tuttavia non avviene in maniera trasparente e viene quindi favorito il mantenimento di un ambiente nel quale prevalgono l'incertezza regolamentativa e la conseguente discrezionalità amministrativa, con vantaggi non indifferenti soprattutto per alcuni operatori, peraltro generalmente non i più efficienti. Il che genera un clima di generale sfiducia nella capacità dello Stato di applicare la legge senza favoritismi e senza pressioni di natura clientelare.

In questi anni l'Autorità ha più volte sottolineato la necessità che i vincoli amministrativi all'ingresso nei mercati, particolarmente frequenti nel settore dei servizi, siano legati all'esistenza di risorse scarse da tutelare e siano basati su criteri di selezione obiettivi, trasparenti, proporzionali e non discriminatori. Recenti analisi indicano che laddove gli interventi dell'Autorità abbiano riflesso precise e specifiche evoluzioni della normativa e della giurisprudenza comunitarie, i suggerimenti espressi sono stati generalmente accolti. Viceversa, laddove le segnalazioni dell'Autorità abbiano riguardato ambiti strettamente nazionali, le sollecitazioni al Parlamento e al Governo sono rimaste spesso inascoltate.

L'Autorità è ripetutamente intervenuta sul commercio al dettaglio, la distribuzione dei giornali, l'autotrasporto, l'esercizio di sale cinematografiche, la distribuzione di carburanti. Si tratta di esempi significativi nei quali la regolamentazione vigente e le forme con cui essa viene amministrata bloccano ingiustificatamente l'evoluzione della struttura di mercato. In alcuni casi, non casualmente, essa prevede il parere, sia pure non vincolante, di commissioni operanti a livello locale a cui partecipano i rappresentanti delle categorie interessate e che concorrono a stabilire limiti quantitativi e qualitativi per lo sviluppo del settore.

Più recentemente, l'Autorità ha segnalato al Parlamento e al Governo la necessità che i cambiamenti in atto nel contesto dei servizi pubblici locali portino a un'effettiva apertura alla concorrenza e non si risolvano invece nella preoccupante estensione da parte dei Comuni e delle Regioni delle privative e dei privilegi delle aziende e delle società pubbliche, a scapito degli assetti concorrenziali in principio promossi dalle nuove normative.

Se le nuove opportunità non vengono colte, se non si consente a chi ha le iniziative di operare nelle forme e nei tempi prescelti, il freno impresso alla crescita economica può divenire proibitivo, ostacolando lo stesso processo evolutivo verso un'augurabile maggiore mobilità sociale. In Italia, sebbene il prezzo dell'istruzione sia tra i più bassi d'Europa, la carriera dei giovani, come risulta da recenti analisi, è più che altrove influenzata dal reddito della famiglia di origine, il che probabilmente dipende, oltre che da una struttura inadeguata del sistema di istruzione nazionale, anche dalla mancanza di opportunità di lavoro originata dagli innumerevoli ostacoli di natura regolamentare all'attività d'impresa.

Il contributo dell'Autorità all'evoluzione concorrenziale dei mercati: un bilancio dell'attività svolta

Dal 1990 al marzo 1997, l'Autorità ha concluso circa 4600 procedimenti. Di questi, quasi 3350 hanno riguardato possibili violazioni della legge a tutela della concorrenza e quasi 1250 la presunta ingannevolezza dei messaggi pubblicitari. In particolare, con riferimento alla tutela della concorrenza, l'Autorità si è espressa in merito a 1669 concentrazioni tra imprese indipendenti, 210 presunte intese restrittive della concorrenza e 164 sospetti abusi da parte di imprese in posizione dominante. Inoltre sono state concluse dieci indagini conoscitive su settori di particolare rilevanza da un punto di vista concorrenziale. Infine l'Autorità ha reso 75 pareri al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e 224 pareri alla Banca d'Italia nell'ambito dell'attività consultiva affidatale dalla legge in questi settori.

L'attività dell'Autorità è stata particolarmente intensa nel 1996: relativamente alla media dei quattro anni precedenti, il numero di procedimenti per presunti intese e abusi di posizione dominante è più che raddoppiato e sono aumentate in modo sensibile le valutazioni di operazioni di concentrazione. Lo stesso peraltro si è verificato per i procedimenti conclusi in materia di pubblicità ingannevole che sono passati da 245 nel 1995 a 423 nel 1996.

Nell'insieme dei primi sei anni, l'Autorità ha riscontrato 31 abusi di posizione dominante e accertato l'esistenza di 70 intese restrittive; di queste, 22 sono state modificate dalle imprese prima

della conclusione dell'istruttoria. Tra le concentrazioni, sono state identificate 12 operazioni suscettibili di essere vietate: 4 sono state effettivamente vietate, 5 sono state oggetto di autorizzazione condizionata, mentre in 3 casi le operazioni sono state sospese dalle parti prima della conclusione dell'istruttoria.

L'applicazione del decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole ha condotto finora all'accertamento di 728 violazioni della normativa. In questa materia particolarmente delicato appare il compito dell'Autorità di garantire la trasparenza del messaggio pubblicitario, soprattutto in conseguenza della preoccupante diffusione di articoli di giornale e di trasmissioni televisive il cui contenuto non risulta né chiaramente informativo né esplicitamente pubblicitario. Si tratta di una pericolosissima deriva rispetto alla quale l'Autorità si trova a dovere spesso effettuare delicatissime valutazioni su un confine che separa non il mero lecito dall'illecito, ma la libertà costituzionale più tutelata, la libertà di pensiero, e la pubblicità non trasparente. Sono valutazioni alle quali non ci possiamo sottrarre, perché, se è sacra la libertà di pensiero, è anche per questo gravissimo il tradimento che si consuma a danno del cittadino, quando questi si affida alla credibilità di chi lo informa, mentre chi lo informa è in realtà al servizio di chi vuole vendergli un prodotto. Al riguardo l'Autorità non può non richiamare l'attenzione degli organi d'informazione e di autogoverno, auspicando che esercitino un più attento controllo al fine di evitare che l'informazione, la quale rappresenta un pilastro fondamentale del sistema democratico, venga inquinata da obiettivi, strumenti e pratiche di natura pubblicitaria.

Gli interventi dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza hanno investito uno spettro molto ampio di attività economiche. Più di un terzo hanno riguardato il settore manifatturiero e in particolare i mercati caratterizzati da tipologie produttive scarsamente differenziate come il cemento, il calcestruzzo e alcuni prodotti lattiero-caseario. Ma anche altrove, nella meccanica ad esempio, e nel settore petrolifero, sono stati individuati accordi di fissazione dei prezzi e di spartizione dei mercati, specie nei casi di produzioni caratterizzate da omogeneità e da stabilità concorrenziale.

Nel settore dei servizi, anche in assenza di imprese con diritti speciali ed esclusivi, esistono forme estese sia di regolamentazione che di autodisciplina degli operatori, che favoriscono e, in alcuni casi, incentivano comportamenti lesivi della concorrenza. In particolare, laddove esiste una diffusa cooperazione tra gli operatori per fini legati alla regolamentazione, è probabile che si realizzi una collaborazione più ampia volta a favorire la fissazione in comune dei prezzi di vendita, la spartizione dei mercati, l'esclusione dei concorrenti. Tra le attività caratterizzate da una siffatta, estesa regolamentazione possono essere compresi i servizi finanziari e assicurativi, le attività professionali, l'autotrasporto, il commercio.

Non dissimile è la disciplina, e l'autodisciplina, del settore agricolo, rispetto al quale l'Autorità è intervenuta sui Consorzi di tutela della qualità per la produzione di parmigiano e prosciutto crudo, ottenendo che fossero rimossi dalle intese esistenti alcuni aspetti, relativi al contingentamento delle quantità prodotte da parte dei produttori consorziati, non necessari al raggiungimento di finalità di ordine qualitativo e tali invece da frenare la dinamica concorrenziale e l'efficienza stessa delle imprese. Si tratta di esempi in cui è stato possibile eliminare clausole restrittive della concorrenza dagli strumenti volti a perseguire gli obiettivi generali delle politiche agricole, senza per questo diminuire la loro efficacia in vista di tali obiettivi. E sia consentito sottolineare qui che sta procedendo proprio ora in Parlamento un progetto di legge che, ignorando le indicazioni tanto della Commissione europea che dell'Autorità, autorizzerebbe i consorzi di tutela dei prodotti di origine protetta a fissare con l'avallo del Governo limiti quantitativi alla produzione complessivamente immessa nel mercato.

Un bilancio, seppur parziale, dell'azione svolta dall'Autorità dalla sua creazione a oggi non può prescindere dall'esame degli esiti dell'intensa attività consultiva e quindi del numero elevato di segnalazioni e pareri destinati al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni locali. L'attività consultiva è stata particolarmente intensa nei settori, prevalentemente dei servizi, in cui le dinamiche concorrenziali sono ostacolate dall'esistenza di diritti esclusivi e di norme e regolamenti restrittivi, che limitano spesso ingiustificatamente l'accesso ai mercati. Non è agevole una precisa valutazione dell'impatto di tale attività. Tuttavia, da analisi effettuate sulla base di un attento esame dei risultati ottenuti dai singoli interventi, risulta che, in circa un terzo dei casi, le istanze pro concorrenziali segnalate dall'Autorità sono state ampiamente recepite dal legislatore e dalle autorità competenti, che hanno abrogato norme e regolamenti ingiustificatamente restrittivi della concorrenza o, più frequentemente, ne hanno modificato i contenuti nel corso del processo legislativo.

Come ho già detto, la massima efficacia della segnalazione sembra esservi quando l'Autorità interviene su materie e questioni che hanno già formato oggetto di interventi degli organi comunitari. Ma c'è un nesso anche tra l'attività consultiva e quella istruttoria dell'Autorità. Infatti, l'efficacia di una segnalazione relativa a norme o regolamenti che ostacolano le dinamiche competitive in un determinato comparto risulta accresciuta in concomitanza con una o più istruttorie relative a comportamenti d'impresa lesivi della concorrenza nello stesso comparto.

Strategie d'impresa e concorrenza

Nella Relazione del 30 aprile scorso l'Autorità si era impegnata a promuovere annualmente approfondimenti analitici su temi relativi all'evoluzione strutturate della nostra economia nell'ottica

della concorrenza. I temi che quest'anno sono stati ritenuti di particolare rilievo, e sui quali abbiamo avuto incontri e discussioni con gli operatori, sono: i mutamenti in corso nella distribuzione commerciale e l'influenza che essi esercitano sull'evoluzione delle industrie manifatturiere produttrici di beni di largo consumo; le caratteristiche e le implicazioni delle strategie di innovazione tecnologica; la struttura, l'articolazione geografica e lo sviluppo concorrenziale del mercato del credito.

Tuttavia, prima di affrontare queste problematiche, non si può non marcare la pregiudiziale importanza del tema delle privatizzazioni per l'evoluzione concorrenziale e la competitività dell'economia nazionale. La progressiva riduzione della proprietà pubblica nella produzione di beni e servizi in settori caratterizzati da dinamiche di mercato o recentemente liberalizzati è destinata infatti a investire trasversalmente il sistema economico, producendo benefici di generalizzata efficienza. Al riguardo occorre notare che in Italia il processo di privatizzazione è ancora caratterizzato da perduranti lentezze ed è accompagnato da strategie di acquisizioni e cessioni che, in qualche caso, finiscono per mettere in ombra l'obiettivo finale. Inoltre, alla vigilia della completa integrazione dei mercati, preoccupa la ancora limitata partecipazione degli investitori esteri alle operazioni di privatizzazione, spesso motivata dalle specifiche modalità con cui le dismissioni sono state realizzate finora e in ogni caso contrastante con le finalità esplicitamente enunciate all'avvio dello stesso processo di privatizzazione.

Queste difficoltà trovano un'importante conferma nel settore creditizio dove le privatizzazioni servono, non solo per consentire alle banche di conseguire i necessari miglioramenti di efficienza, ma anche per dare un senso alla dismissione delle altre imprese, evitando che il controllo delle società privatizzate venga acquisito da banche pubbliche.

Abuserei ora della vostra pazienza se ripercorressi nella sua interezza la parte della Relazione dedicata al tre temi che prima enunciavo. Permettetemi almeno di fissarne alcuni profili essenziali.

E' a tutti nota l'evoluzione che ha affiancato agli esercizi tradizionali un numero crescente di supermercati e poi di ipermercati e discount. Così come è noto che in Italia, un po' per i vincoli normativi, un po' per la nostra struttura demografica e urbanistica, un po' per l'ampia presenza di piccole e medie imprese industriali, questa evoluzione è meno accentuata che altrove, specie nel Mezzogiorno. Per non parlare dei prodotti non alimentari, per numerosi dei quali, dall'abbigliamento alle calzature, sembra resistere e anzi consolidarsi un assetto distributivo articolato, sia pure attraverso l'uso di formule come il *franchising*, che favoriscono la specializzazione degli esercizi.

Per quanto limitata, l'evoluzione intervenuta ha dato luogo a importanti cambiamenti. La distribuzione moderna compete soprattutto sul terreno del prezzo ai consumatori. E' attenta perciò al contenimento dei costi, cerca di aumentare il proprio potere contrattuale nei confronti dei produttori (ad esempio con le centrali di acquisto), commissiona direttamente a produttori esterni prodotti a marchio commerciale che costano meno dei prodotti di marca.

Con quali effetti? Sul mercato della distribuzione, tutto ciò, da una parte, conduce alla ricerca di forme o concentrative o associative che allargano la grande distribuzione. Dall'altra, crea spazi nuovi per gli stessi piccoli esercizi, quando questi siano però messi in grado di valorizzare la componente di servizio e di gamma offerta ai consumatori (servizio di prossimità, servizio a domicilio, particolarità dell'assortimento).

Sul mercato della produzione, i produttori vengono privati del loro tradizionale potere. Per le imprese di marca assumono crescente importanza la razionalizzazione delle forniture per ridurre i costi e la capacità di far percepire al consumatore la migliore qualità dei prodotti di prezzo più alto. Per molte piccole e medie imprese si impone la scelta se produrre beni a marchio commerciale per la grande distribuzione o puntare su beni di nicchia ad elevato livello qualitativo.

Si tratta, nell'insieme, di tendenze ad alto potenziale dinamico e tutte benefiche per il consumatore. L'assetto normativo esistente in Italia le ha non solo penalizzate, ma anche distorte, specie in alcune regioni, a partire dalla regolamentazione strutturale introdotta dalla legge n. 426 del 1971.

L'intervento dell'Autorità, richiesto espressamente dalla nostra legge per proporre misure di adeguamento e avvenuto nel 1993, non ha innescato l'auspicata riforma complessiva della regolamentazione del settore. Successivamente alla segnalazione sono state introdotte per la verità alcune importanti semplificazioni nelle procedure autorizzatorie. Più recentemente però la legge 23 dicembre 1996, n. 622, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", è tornata ad ampliare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione nelle procedure di autorizzazione, invertendo in misura sostanziale la direzione del precedente processo di revisione normativa.

Ultimamente, poi, in numerose Regioni gli spazi di discrezionalità delle amministrazioni locali nel definire le linee di sviluppo del settore sono stati utilizzati in modo restrittivo, creando in vari casi situazioni di totale blocco della possibilità di aprire nuovi punti vendita di grande dimensione. L'esigenza di un ripensamento complessivo si pone pertanto in maniera sempre più pressante;

basti rilevare che sono stati presentati in Parlamento ben quattro disegni di legge volti a definire un nuovo quadro normativo per la distribuzione commerciale.

Due sono i temi cruciali da affrontare. Il primo riguarda il vigente sistema di predeterminazione quantitativa dell'offerta sulla base di valutazioni politico-amministrative a cui viene affidata l'individuazione della struttura ottimale di mercato. E' un sistema, in realtà, di stampo protezionistico, che non trova giustificazione dal punto di vista del benessere sociale, il quale giustifica invece, e soltanto, i vincoli urbanistici, la tutela dei centri storici e delle aree di particolare interesse, il controllo della crescita del traffico automobilistico in zone non attrezzate.

Il secondo tema è quello del collegamento della licenza a specifiche e ristrette tabelle merceologiche. Anche questo è un vincolo che impedisce la dinamica fisiologica del mercato, impedendo ai singoli esercizi commerciali di scegliere le combinazioni che ritengono più opportune e più profittevoli. Ben diversa sarebbe la situazione se ciascun esercente fosse autorizzato a commercializzare tutti i prodotti per i quali si iscrive al Registro, salvo restando il rispetto delle norme igieniche e sanitarie.

In conclusione: in una situazione nella quale non sono affatto predefiniti né la struttura concorrenziale del settore, né il percorso per arrivarci, l'auspicio è che l'intervento pubblico asseconi e promuova i processi innovativi. Non soltanto i grandi distributori se ne avvantaggeranno, ma anche i negozi più tradizionali, se verrà loro consentito di scegliere liberamente la gamma dei prodotti e dei servizi da fornire, potranno trovare nel mercato le opportunità per crescere. Ciò vale - sia consentito aggiungerlo - per la stessa distribuzione di quel delicatissimo prodotto che è il libro. Le librerie le si rende più forti e competitive, e più capaci di attrarre l'utenza giovanile, non bloccando gli sconti per legge o per accordo, ma rendendole più attraenti con servizi e prodotti complementari al libro.

[Sul tema dell'innovazione] mi limito a un cenno. Esistono settori in cui l'innovazione deriva da ingenti investimenti in ricerca e sviluppo che soltanto le imprese di grandi dimensioni sono in grado di realizzare. Ma in molti casi non è la dimensione che conta, è la capacità di focalizzare le competenze tecnologiche su un numero limitato di prodotti, per i quali esistono ben definiti mercati di nicchia; ciò consente anche alle piccole e medie imprese di conseguire vantaggi competitivi o di mantenere elevate quote di mercato, anche a livello mondiale. Le capacità innovative possono risultare caso mai ostacolate dalla mancanza di strumenti adeguati di finanziamento. Pertanto in un contesto come quello italiano, caratterizzato da una diffusa presenza di imprese di dimensioni mo-

deste, ciò che serve sono evoluzioni dei mercati borsistici e finanziari che consentano il necessario sviluppo di strumenti di *venture capital* che favoriscano il finanziamento delle iniziative più innovative delle imprese minori.

Anche qui inoltre la regolamentazione, e mi riferisco a quella connessa alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, impone oneri ingiustificati, danneggiando soprattutto le nuove e le piccole imprese. In particolare, i tempi necessari per soddisfare tutte le procedure amministrative richieste possono divenire estremamente lunghi e costosi, ostacolando e irrigidendo le strategie imprenditoriali. L'attuale fase di progresso tecnologico trova nella velocità e nella tempestività delle azioni d'impresa un essenziale elemento di competitività. Mentre vi sono imprese che oggi rinunciano alla tutela - e rinunciano con ciò alla stessa innovazione - perché i tempi per ottenerla sono superiori a quelli della sua prevedibile utilizzazione sul mercato.

Anche [sui servizi bancari e finanziari] un cenno soltanto. E' senz'altro iniziato, ma è ben lungi dall'essere compiuto, l'adeguamento da parte degli operatori al nuovo contesto che ha cominciato ad aprirsi intorno a loro dalla metà degli anni '80. In questa prima fase la concorrenza si è manifestata soprattutto attraverso un'intensa attività di apertura di nuovi sportelli e di concentrazioni, che sembra, peraltro, ispirata ad una pura strategia di presidio del territorio, volta a mantenere o aumentare la propria quota di mercato. Ma la rimozione dei preesistenti vincoli alla concorrenza si accompagna strutturalmente a una riduzione dei margini e, quindi, delle possibilità di guadagno connesse all'offerta di servizi tradizionali. E questa situazione si accentuerà ulteriormente con il progredire dell'integrazione monetaria. Rispetto a ciò, la reazione imprenditoriale delle banche italiane appare ancora agli inizi, tant'è che la quota dei ricavi non da interessi rappresenta attualmente per la grande maggioranza degli intermediari italiani molto meno di un terzo dei ricavi complessivi.

Se così è, la principale sfida strategica a cui dovranno fare fronte le banche italiane riguarda la scelta della propria specializzazione e la gamma di servizi da prestare, in un'ottica di perseguimento della redditività e tenendo presente che per svolgere determinate attività, come per esempio la gestione attiva del risparmio, sono necessarie adeguate dimensioni.

Davanti a questa sfida, oltre agli interventi volti a ridurre il costo del lavoro, dei quali si è ampiamente discusso negli ultimi mesi, appare cruciale incoraggiare la valorizzazione di adeguate professionalità interne, in assenza di che le accattivanti prospettive aperte dalla caduta dei vecchi vincoli operativi resteranno delle potenzialità inesprese a tutto danno delle imprese e dei consu-

matori italiani, almeno di quelli che non si saranno nel frattempo rivolti ai più efficienti intermediari stranieri.

In ogni caso per uno sviluppo non distorto della concorrenza nel sistema finanziario italiano appare essenziale che la prossima privatizzazione della Borsa, che per molte imprese italiane costituisce tuttora un mercato rilevante, sia effettuata in modo da consentire un'adeguata partecipazione di tutti i soggetti interessati, siano questi intermediari, società emittenti o investitori.

Tutela della concorrenza e internazionalizzazione dei mercati

Non potrei concludere questa mia esposizione senza fare il punto, sia pur brevemente, sul tema di maggior respiro che abbiamo oggi davanti, quello della tutela della concorrenza nella internazionalizzazione dei mercati. Le attività economiche, infatti, fuoriescono sempre più ampiamente dai mercati nazionali e correlativamente le istituzioni che tutelano la concorrenza cercano collegamenti e radici nel nuovo tessuto internazionale.

A livello europeo viene consolidandosi l'edificazione di un sistema a rete nel quale le istituzioni nazionali e la Commissione potranno operare in modo coordinato e convergente, decentrando ovvero accentrando le decisioni in base a ragioni di opportunità e di efficienza, sul solido fondamento di principi comuni.

Così, da una parte, si stanno mettendo a punto i criteri che dovranno ispirare l'applicazione decentrata da parte delle autorità antitrust degli Stati membri degli articoli 85.1 e 86 del Trattato, rispettivamente volti a dichiarare la nullità delle intese restrittive della concorrenza e a vietare l'abuso di posizione dominante, in casi che vengono oggi decisi dalla Commissione e che essa invece decentrerà tutte le volte che le autorità nazionali saranno in grado di gestirli con pari o superiore efficacia.

Dall'altra parte, la recente revisione del Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle concentrazioni, alla cui definizione ha concorso in maniera determinante l'Autorità italiana, darà luogo a un accentramento delle competenze a livello comunitario, riducendo considerevolmente i costi amministrativi delle imprese in relazione alle operazioni che esercitano effetti in più territori nazionali e che oggi sono obbligatoriamente notificate a più autorità nazionali.

L'Autorità italiana ha preso altresì a distinguersi, e ad essere apprezzata da chi ne conosce l'attività, per la contestuale attenzione all'orizzonte interno e a quello europeo nella stessa applicazione della legge nazionale. In due recenti casi di concentrazione abbiamo

ottenuto dalle imprese impegni atti a ripristinare la concorrenza non solo sul mercato italiano, ma sull'intero mercato europeo. Nell'ultimo, appena concluso, abbiamo consentito l'acquisto in Bulgaria di un'impresa produttrice di soda da parte del principale produttore europeo (quasi monopolista in Italia), solo quando questi ha dato il suo consenso, che era necessario, per la certa e rapida caduta delle misure antidumping comunitarie che l'hanno sinora protetto in tutta Europa dalla concorrenza d'oltreoceano.

Voglio ricordare infine la recente conferenza dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio che a Singapore ha costituito, su proposta dell'Unione Europea, un gruppo di lavoro che individui le possibili interazioni tra politiche commerciali e politiche della concorrenza e identifichi principi e regole comuni per contrastare intese restrittive e chiusure monopolistiche sul mercato globale. E' l'ultimo e più affascinante capitolo che si apre nella storia dell'antitrust e che testimonia la vitalità e l'essenzialità dello stesso antitrust, via via che cadono nel mondo le barriere commerciali, a garanzia del libero sviluppo delle attività commerciali e d'impresa contro ogni esorbitanza del potere privato.

[...]

Testo letto dal Presidente Giuseppe Tesaro

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORIO, SALA DELLA LUPA, 20 MAGGIO 1998

Presidente: Giuseppe Tesaurò

Componenti: Giorgio Bernini, Marco D'Alberti, Michele Grillo, Giovanni Palmerio

Liberalizzazione, regolamentazione e azione della pubblica amministrazione: lo spazio per la concorrenza

E' sicuramente motivo di soddisfazione e di orgoglio, per l'Italia, aver raggiunto gli obiettivi di contenimento del disavanzo pubblico e del tasso di inflazione previsti dal Trattato di Maastricht per la partecipazione all'Unione Monetaria. Si tratta di un aggiustamento macroeconomico di grande rilievo, realizzato in un tempo assai breve e conseguito in un contesto non particolarmente favorevole: la crescita economica ha continuato a essere modesta e l'occupazione stagnante. E' altrettanto sicuro che la moneta unica può contribuire significativamente alla crescita della produzione e del reddito del Paese, innescando significativi processi di integrazione e di convergenza.

Ciò non significa tuttavia che, una volta raggiunto il risultato di "entrare" nell'euro, sia possibile allentare la vigilanza. Al fine di "rimanere" in Europa al passo con gli altri Stati membri dell'Unione e di massimizzare i vantaggi derivanti dalla moneta unica è infatti necessario che lo sforzo finora compiuto sia accompagnato da azioni specifiche volte a creare un ambiente economico flessibile e aperto, tale da favorire la crescita dell'economia reale e garantire più solide prospettive di occupazione.

Il tema della concorrenza assume, in tale prospettiva, un'importanza determinante. La piena apertura dei mercati, conseguita senza ritardi né sotterfugi, costituisce infatti il necessario sostegno per garantire una presenza di rilievo dell'Italia in Europa; soprattutto rappresenta una condizione indispensabile per consentire alle nostre imprese di crescere e di competere sui mercati internazionali. A tal fine, è anzitutto necessaria la definizione di quadri normativi volti a garantire condizioni di concorrenza omogenee in ambito comunitario, eliminando vincoli ingiustificati che, specie nei settori dei servizi, frenano le possibilità di crescita produttiva delle imprese. La partecipazione all'Europa è un processo continuo che richiede altresì una persistente attenzione alla necessità di contenere il disavanzo pubblico: occorre pertanto che anche l'azione della pubblica amministrazione sia ispirata a principi concorrenziali, in modo da contribuire attivamente al perseguimento di obiettivi di razionalizzazione e di efficienza della spesa.

La riconsiderazione degli stessi obiettivi dell'intervento pubblico e la realizzazione di un contesto regolamentare più snello rappresentano dunque compiti di grande importanza, rispetto ai quali l'Autorità è fermamente intenzionata a svolgere, nel rispetto delle sue competenze, un ruolo di rilievo. Mi rendo conto che nei Paesi come l'Italia, dove il settore dei servizi pubblici è caratterizzato da limitazioni legali all'accesso e da un'ampia diffusione di diritti speciali ed esclusivi, l'intervento delle autorità nazionali antitrust può

apparire talvolta limitato, marginale. Non va dimenticato, tuttavia, che l'Autorità ha svolto e svolge un ruolo importante nei processi di liberalizzazione e di riforma degli assetti normativi attraverso i poteri a essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90. Non è un caso, infatti, che nel corso degli ultimi anni siano stati particolarmente numerosi gli interventi di segnalazione su progetti di legge e iniziative governative che, a parere dell'Autorità, rischiavano di introdurre significative restrizioni della concorrenza in una pluralità di settori economici. Un dialogo costruttivo tra l'Autorità e le istituzioni interessate ha mitigato questo rischio in numerose occasioni.

A ciò si aggiunga che il contributo dell'Autorità alla tutela del mercato e alla configurazione complessiva del quadro concorrenziale potrà essere ancora più significativo grazie all'ampliamento delle sue possibilità di intervento. Mi riferisco, in primo luogo, alle evoluzioni normative intervenute nel corso degli ultimi anni che hanno razionalizzato e meglio definito i suoi compiti nei settori caratterizzati dalla presenza di autorità settoriali di regolamentazione. Con l'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249, che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sono state infatti attribuite all'Autorità antitrust anche le competenze in materia di applicazione della normativa per la tutela della concorrenza in precedenza spettanti al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Gli assetti istituzionali italiani si sono così avvicinati a quelli comunitari, dove la competenza in materia di tutela della concorrenza è stata stabilita sulla base di criteri funzionali e non settoriali, in modo da favorire il realizzarsi di un'estesa esperienza applicativa e garantire l'omogeneità interpretativa delle disposizioni sostanziali della legge. L'unica eccezione, che è anche un'anomalia nello scenario europeo, resta pertanto quella del settore bancario.

In secondo luogo, è importante sottolineare che i limiti dell'intervento dell'Autorità rispetto a normative e regolamentazioni anticoncorrenziali potrebbero essere in parte superati grazie all'applicazione decentrata degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma. La possibilità per l'Autorità di applicare direttamente tali norme comunitarie, riconosciuta espressamente dal legislatore italiano mediante l'articolo 54, comma 5, della legge comunitaria del 1994, ha ormai ricevuto nuovo vigore in virtù della comunicazione della Commissione dell'ottobre 1997 concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE.

Il decentramento nell'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, come rilevato nella stessa comunicazione, risponde a un'esigenza di democrazia e di efficienza, nella convinzione che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, qualsiasi decisione è più effica-

cemente adottata dalla istituzione più prossima ai destinatari della stessa. Rileva, in questa sede, che l'Autorità, nell'ipotesi in cui applichi direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato ben potrà disporre, in funzione dei casi sottoposti al suo esame, di margini più ampi al fine di sanzionare fattispecie restrittive della concorrenza. E' ormai pacifico, infatti, che al preciso scopo di salvaguardare l'effetto utile di tali disposizioni, è possibile sanzionare anche i comportamenti di imprese derivanti, direttamente o indirettamente, da misure normative. Muovendo dal rilievo che il perseguimento di un regime fondato sulla libera concorrenza costituisce uno degli scopi della Comunità e che gli Stati membri non possono adottare misure che compromettano la realizzazione di tale scopo, la Corte di Giustizia europea è infatti pervenuta alla conclusione che sono incompatibili con il diritto comunitario quelle misure statali che consentano alle imprese di sottrarsi ai divieti imposti dalle norme comunitarie sulla concorrenza. Risultano così vietate le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano eventuali comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. La stessa costruzione logico-giuridica potrebbe essere utilizzata anche dalle autorità antitrust nazionali.

Pur con i limiti insiti nella prassi e nella giurisprudenza in questione, l'applicazione decentrata degli articoli 85 ed 86 apre nuovi orizzonti all'attività dell'Autorità che, oltre a verificare la legittimità di comportamenti d'impresa aventi rilevanza non solo nazionale, potrà anche pervenire, come ci insegna il nostro giudice costituzionale, alla disapplicazione delle regolamentazioni pubbliche che, in quanto abbiano le accennate caratteristiche, sono in palese contrasto con il diritto comunitario. In tal modo, l'Autorità potrà apportare un contributo importante alla definizione degli assetti concorrenziali in quei settori e rispetto a quelle attività che sono ancora oggi soggette a troppi vincoli e limitazioni, che in qualche caso trovano la loro ragion d'essere non tanto nel perseguimento di interessi generali quanto nella difesa di interessi corporativi e di parte, frenando lo sviluppo e ostacolando la competitività dell'economia italiana nella prospettiva europea.

E' tenendo presenti questi rilievi che vengo a una rapida rassegna dei settori e delle attività economiche che ancora stentano ad aprirsi alla concorrenza. Alcuni passi avanti sono stati compiuti; molto, è inutile nasconderselo, resta ancora da fare.

I servizi di pubblica utilità: assetti regolamentari e problematiche concorrenziali

Comincio dal settore dei servizi di pubblica utilità, settore in cui decisivo e insostituibile, ai fini dell'avvio dei processi di liberalizzazione, è stato il ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie. Il processo di liberalizzazione da queste promosso consiste in un in-

sieme di misure per certi versi minime, in quanto emanate tenendo conto delle caratteristiche istituzionali e di mercato di una pluralità di Paesi, ancora molto diversi tra loro. Beninteso, nulla vieta ai singoli Paesi di adottare percorsi di liberalizzazione più rapidi o più incisivi; anzi. Il principio che la concorrenza rappresenta generalmente lo strumento più efficace per raggiungere l'efficienza non dovrebbe essere alla base della sola azione comunitaria, ma ispirare le scelte normative anche a livello nazionale.

Le politiche di liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità non sempre trovano, tuttavia, un contesto di agevole applicazione. Le resistenze a una piena apertura alla concorrenza vengono giustificate, soprattutto rispetto ad alcuni settori, facendo leva sulla necessità di garantire su base nazionale un insieme uniforme di prestazioni, a condizioni ragionevoli e alla generalità degli utenti. In particolare, viene evidenziato il timore che l'eliminazione degli ostacoli regolamentari all'ingresso favorisca l'entrata di nuovi operatori unicamente nelle attività più redditizie, con significativi peggioramenti del conto economico dell'impresa soggetta agli obblighi del servizio universale e conseguente abbassamento del livello qualitativo del servizio offerto. Si tratta tuttavia di argomenti troppo spesso pretestuosi.

Invero, anche nei casi in cui gli obblighi del servizio pubblico siano prevalenti, tanto da far temere che una piena liberalizzazione possa condurre a una indesiderata riduzione della qualità e dell'estensione del servizio, la soluzione appropriata non può essere il mantenimento del monopolio legale su tutte le attività svolte dall'impresa titolare dei diritti speciali ed esclusivi. L'isolamento dal confronto concorrenziale tende infatti a ridurre l'incentivo a innovare e a migliorare la qualità dei servizi offerti, ciò che, come sottolineato dall'Autorità a più riprese, non solo danneggia i consumatori ma neppure rafforza le imprese coinvolte. Si tratta, dunque, di individuare soluzioni regolamentari idonee a conciliare l'apertura alla concorrenza con il rispetto degli obblighi del servizio universale. Una possibile soluzione potrebbe ad esempio consistere nell'assoggettare i nuovi entranti, quando abbiano raggiunto quote di mercato di un certo rilievo, all'obbligo di partecipare per quanto di ragione al finanziamento del servizio universale. Occorre comunque prestare attenzione alle modalità di individuazione dei costi effettivamente sostenuti dall'impresa che fornisce il servizio universale, anche al fine di evitare che le siano attribuiti vantaggi ingiustificati. Alcune importanti esperienze in altri Paesi mostrano infatti che le attività soggette agli obblighi di servizio pubblico non sempre necessitano di un intervento di sostegno, potendo spesso trovare un'adeguata remunerazione nel mercato.

E', in ogni caso, di rilevanza cruciale che i processi di liberalizzazione siano attentamente guidati dalla preoccupazione che il venire meno del monopolio legale non si risolva in una sua sostit-

tuzione con un monopolio di fatto. A tal fine, è necessaria un'attenta vigilanza affinché quelle imprese che si trovavano originariamente in posizione protetta di monopolio non vengano ad avvantaggiarsi della condizione di essere già attive nei rispettivi mercati per porre in essere, dopo la liberalizzazione, comportamenti atti a ostacolare l'ingresso dei nuovi entranti o comunque alterare il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Passo ora alle problematiche concorrenziali relative alla fornitura di alcuni tra i più importanti servizi pubblici. Oltre a ricordare l'evoluzione normativa e regolamentare di origine comunitaria che ha concorso a modificare, in alcuni casi sostanzialmente, gli assetti di mercato, è di sicuro rilievo verificare in che modo e fino a che punto possibili interventi di liberalizzazione stabiliti e da stabilirsi a livello nazionale potrebbero effettivamente migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi e garantire una più efficace competitività complessiva delle imprese.

Il progressivo processo di liberalizzazione nelle telecomunicazioni, realizzato a livello comunitario, ha sufficientemente dimostrato che le restrizioni all'accesso nei mercati non sono indispensabili a garantire gli obblighi del servizio pubblico. Partendo dalla liberalizzazione di mercati, come quello dei terminali telefonici e dei modem per la trasmissione dei dati, in relazione ai quali il monopolio legale era chiaramente non essenziale per garantire l'efficiente e generalizzata erogazione del servizio, si è infatti pervenuti da qualche mese, sia pure in Italia con gravi ritardi di natura regolamentare, alla liberalizzazione di tutti i mercati delle telecomunicazioni, nella convinzione che condizioni generali di concorrenza consentano assai meglio del monopolio un efficace soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

In Italia alcuni interventi, come la dismissione di Telecom Italia avvenuta nel corso del 1997, sono stati tuttavia realizzati in modo solo parzialmente funzionale all'individuazione di una struttura efficiente dei mercati. Anzitutto, la società è stata privatizzata praticamente nella sua interezza, senza un'analisi dei benefici concorrenziali che sarebbe stato possibile conseguire attraverso una dismissione separata delle diverse società operative da essa controllate. Inoltre, l'esercizio dei poteri speciali attribuiti nello statuto societario al Ministero del Tesoro per un periodo di tre anni non risulta inserito in un insieme di vincoli tali da garantire un quadro di certezze ai possibili investitori, riducendo sensibilmente, almeno durante questo periodo, le possibilità di disciplinare i comportamenti di impresa tramite l'operare dei meccanismi concorrenziali nel mercato degli assetti proprietari.

Peraltro, a diversi mesi dalla privatizzazione della società e dalla scadenza del 1° gennaio 1998, l'effettiva apertura alla concorren-

za non è stata ancora raggiunta. A differenza di quanto avvenuto nella maggior parte degli altri Paesi europei, infatti, in Italia gli interventi regolamentari che dovevano accompagnare il recepimento delle direttive comunitarie, interventi relativi alle condizioni di interconnessione con la rete fissa di Telecom Italia e all'eventuale onere di finanziamento del servizio universale, sono stati effettuati solo da pochissimo, ritardando così significativamente il processo decisionale dei possibili nuovi entranti. Preoccupanti, poi, sono stati i ritardi nella predisposizione della gara per lo svolgimento del nuovo servizio di telefonia mobile DCS 1800, che doveva essere svolta entro il 1997. Restano peraltro poco chiare le motivazioni che impediscono la creazione di una struttura di mercato che rifletta effettivamente le convenienze degli operatori: i vincoli alla presenza di nuove imprese sul mercato dovrebbero dipendere esclusivamente dall'eventuale scarsa disponibilità di frequenze radio e non essere la conseguenza di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una specifica struttura di mercato stabilita a tavolino.

Anche nei servizi di trasporto aereo la Commissione europea ha promosso un progressivo aumento del grado di concorrenza e dal primo aprile 1997 è stata eliminata ogni residua barriera all'ingresso di vettori comunitari nei mercati nazionali. E' ancora presto per potere effettuare una valutazione complessiva dell'influenza della piena liberalizzazione dei mercati sulla qualità dell'offerta e sulle tariffe. Finora comunque, più che nuovi ingressi nei mercati, si sono realizzati in Europa numerosi accordi tra i vettori di bandiera di Paesi comunitari e tra questi e compagnie aeree extracomunitarie, volti a rafforzare il peso competitivo dei singoli vettori. Le autorità di concorrenza svolgono un ruolo importante nella valutazione di queste intese, impedendo una segmentazione dei mercati artificiale e restrittiva. Questo tipo di intervento non è tuttavia sufficiente a realizzare un effettivo ambiente concorrenziale a beneficio degli utenti: l'introduzione di un acceso confronto concorrenziale sulle singole rotte aeree, infatti, dipende strettamente dalla disponibilità, dalle condizioni di assegnazione e dalla durata ed estensione dei diritti di decollo e atterraggio.

L'industria aeroportuale, la sua regolamentazione e le sue possibili forme di mercato rivestono quindi un interesse particolare. Assetti regolamentari che promuovano l'efficienza gestionale e, ove possibile, la concorrenza nell'ambito dell'offerta di capacità e di servizi aeroportuali possono infatti migliorare la qualità e la gamma di questi servizi e rendere più accessibili e funzionali gli scali per i vettori, facilitando l'evoluzione concorrenziale del trasporto aereo a beneficio dei consumatori.

Rispetto a quanto avvenuto nelle telecomunicazioni e nel trasporto aereo, nel settore della produzione e della fornitura di energia elettrica l'attività legislativa e regolamentare, sia nazio-

nale che comunitaria, è stata per lunghi anni contraddistinta da una maggiore indifferenza per le problematiche concorrenziali. Fin dal 1994 l'Autorità ha attirato l'attenzione sui benefici che potrebbero derivare al Paese dalla creazione di una struttura concorrenziale nella produzione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti. Beninteso, l'eventuale privatizzazione dell'ENEL non dovrebbe tradursi in una semplice cessione ai privati di un monopolio, peraltro uno dei più estesi del mondo.

La direttiva comunitaria 96/92/CE, in Italia attualmente in corso di recepimento, è frutto di un compromesso negoziato per più di sei anni e lascia agli Stati membri ampie possibilità di scelta sul grado di concorrenza da introdurre nel settore. Dovendo scegliere tra libero accesso dei terzi alle reti e acquirente unico, il nostro Paese ha preferito la seconda opzione, il che permette il mantenimento di una pianificazione strutturale dell'offerta, ma certamente non esclude che venga realizzata un'apertura alla concorrenza di più ampia portata. Un contributo di grande importanza all'evoluzione concorrenziale del settore potrebbe venire, ad esempio, da un rapido allargamento della categoria dei consumatori qualificati, in modo da conseguire un'apertura dei mercati atta a realizzare, almeno potenzialmente, la più ampia libertà di scelta da parte delle utenze.

Sempre a seguito dell'intervento comunitario, a partire dal 2001 anche l'industria europea del gas naturale verrà interessata da una serie di profondi cambiamenti volti a favorire il raggiungimento di un maggiore pluralismo nelle fonti di approvvigionamento, in un mercato dove lo spazio della concorrenza è stato finora assai scarso. La direttiva comunitaria in corso di approvazione persegue infatti l'obiettivo di giungere nei prossimi dieci anni a una progressiva apertura alla concorrenza dei mercati del gas naturale dei vari paesi. La produzione di gas naturale, tuttavia, non può che essere limitata dai giacimenti in attività e questi, spesso localizzati in Stati lontani dai paesi consumatori, sono in genere scarsamente accessibili. Pertanto, è ben difficile, anche nell'ipotesi di una maggiore possibilità per gli utenti di rifornirsi sul mercato, che i meccanismi concorrenziali contribuiscano a un significativo ingresso nei mercati di fornitori alternativi di gas.

I meccanismi di mercato potrebbero essere almeno potenzialmente valorizzati attraverso un opportuno smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, vale a dire con una scissione in due società distinte delle fasi a monte (importazione, produzione e distribuzione primaria) e di quelle a valle (trasporto, stoccaggio e distribuzione al dettaglio), tuttora unificate nel medesimo gruppo. Tali trasformazioni,

da un lato, consentirebbero di creare le condizioni per favorire l'ingresso e l'irrobustimento di nuovi operatori, che sarebbero così in grado di concorrere effettivamente a fornire le utenze servite dall'attuale monopolista; dall'altro, permetterebbero all'Autorità per l'energia e per il gas di svolgere la propria attività nelle forme più coerenti con i principi della concorrenza e del mercato.

Nel trasporto ferroviario le tematiche concorrenziali non appaiono al centro del dibattito, mentre sono soprattutto il livello qualitativo dei servizi e i disavanzi delle società ferroviarie a richiamare l'attenzione degli osservatori e degli esperti. Tali disavanzi sono dovuti, tra l'altro, all'esistenza di importanti rigidità di natura regolamentare che ostacolano l'operare della concorrenza e disciplinano scarsamente i comportamenti d'impresa, rendendo poco incisive le stesse direttive comunitarie, che pure hanno posto le basi per l'evoluzione di un mercato integrato dei trasporti ferroviari.

Peraltro, l'esistenza di rilevanti economie di scala rende molto poco probabile conseguire una struttura concorrenziale nelle reti di trasporto ferroviario, mentre significative economie di coordinamento rendono problematica l'introduzione della concorrenza nel servizio di trasporto ferroviario dei passeggeri. Viceversa, ampie possibilità di liberalizzazione esistono per il trasporto di merci e potrebbero essere ulteriormente valorizzate da una reale separazione gestionale tra rete ed erogazione del servizio. Inoltre, se la domanda di trasporto ferroviario viene analizzata considerando tutte le effettive alternative disponibili sul mercato, è molto probabile che il trasporto su molte tratte ferroviarie non abbia le caratteristiche di monopolio e, pertanto, non richieda necessariamente una incisiva regolamentazione tariffaria. Ove così fosse, i controlli sui prezzi potrebbero essere limitati ai soli ambiti in cui il trasporto ferroviario mantiene una posizione dominante. Negli altri casi, invece, potrebbe essere perseguita un'ampia liberalizzazione volta a favorire l'operare dei meccanismi di mercato, in modo da garantire standard minimi di erogazione del servizio e, al contempo, contribuire al necessario risanamento aziendale.

Il settore portuale deve molto, sotto il profilo dell'apertura alla concorrenza, alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Il processo di trasformazione in senso concorrenziale del quadro normativo è stato infatti innescato dalla sentenza 10 dicembre 1991, "Merci convenzionali Porto di Genova", che ha sancito l'incompatibilità con le norme comunitarie del diritto di esclusiva concesso dalla normativa nazionale in relazione all'esercizio delle attività portuali. A sei anni di distanza, il 12 febbraio 1998, la Corte di Giustizia è nuovamente intervenuta in materia, questa volta accertando la contrarietà al Trattato delle norme na-

zionali concernenti la fornitura di manodopera temporanea per le operazioni portuali. A quattro anni dall'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riordino del sistema portuale, va pertanto riconosciuto che la prevista piena liberalizzazione del settore non è stata ancora conseguita completamente.

Nonostante questi ritardi di natura normativa e regolamentare, la legge n. 84/94 ha tuttavia creato un contesto favorevole all'eliminazione di buona parte delle problematiche concorrenziali che, negli anni passati, avevano suscitato numerosi interventi da parte dell'Autorità. Il nuovo quadro normativo, come testimoniato dall'indagine conoscitiva sui servizi portuali che l'Autorità ha recentemente concluso, ha inoltre dato origine ad alcuni importanti miglioramenti di efficienza del settore, consentendo l'ingresso sul mercato a numerosi operatori privati e ampliando notevolmente le possibilità operative dei soggetti imprenditoriali coinvolti. La concorrenza, sia pure limitatamente a quanto consentito dall'evoluzione normativa, ha rappresentato un'opportunità per le imprese e un sicuro vantaggio per gli utenti.

Regolamentazione nei settori di mercato e concorrenza

Il ruolo dell'azione comunitaria è stato sicuramente meno rilevante in quei settori, diversi dai servizi pubblici, in cui pure l'esercizio di attività d'impresa è tuttora condizionato da limiti e vincoli di natura regolamentare. In molti casi, alcuni dei quali segnalati dall'Autorità al Parlamento, al Governo e alle Amministrazioni locali, le esistenti restrizioni all'ingresso nel mercato non perseguono obiettivi d'interesse generale, ma sono soprattutto indirizzate a proteggere le imprese già operanti dalla concorrenza degli eventuali nuovi entranti, senza che ne derivi alcun vantaggio per i consumatori.

Nell'ambito dei servizi professionali, l'Autorità, con la conclusione nell'ottobre 1997 dell'indagine conoscitiva, ha posto in evidenza che gli assetti regolamentari vigenti in Italia sono nel complesso tra i più restrittivi in ambito europeo. Solo recentemente è stato rimosso, con la legge 7 agosto 1997, n. 266, l'impedimento all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale. Continuano invece a rimanere in vigore una serie di vincoli importanti - quali il divieto di qualsiasi forma di pubblicità tra i professionisti e la fissazione per legge di tariffe minime inderogabili, ormai abolite nella maggior parte dei paesi europei - che ostacolano l'operare dei meccanismi concorrenziali, impedendo agli utenti di beneficiare dei significativi risparmi sui costi originati dall'intenso progresso tecnologico che ha interessato anche l'attività professionale. Al riguardo, va rilevato che il ruolo degli ordini a salvaguardia della professionalità degli iscritti non sarebbe certo mes-

so in discussione dalla possibilità, lasciata ai professionisti, di adottare le forme organizzative ritenute più adeguate, di stabilire tariffe più direttamente collegate ai costi di fornitura delle relative prestazioni, nonché di avvalersi di messaggi pubblicitari aventi natura informativa. Si tratterebbe, molto più semplicemente, di interventi idonei a rendere più efficiente il sistema, e che, al contempo, consentirebbero agli utenti di beneficiare dei meccanismi concorrenziali.

Più in generale, soprattutto in un momento in cui il progresso tecnologico tende a modificare in maniera sostanziale le opportunità di occupazione, creandole in alcuni mercati e restringendole in altri, il mantenimento nel nostro Paese di ingiustificati ostacoli all'entrata può impedire un regolare flusso di energie da un'attività all'altra, da un settore all'altro, riducendo significativamente le possibilità di crescita del Paese. La limitazione degli accessi, laddove non giustificata dal perseguimento di obiettivi di interesse generale, introduce rigidità e distorsioni in un ambiente imprenditoriale e lavorativo, come quello italiano, che ha costruito i propri vantaggi comparati proprio sulla capacità di adattamento e sulla flessibilità che solo l'iniziativa privata e il libero mercato possono garantire.

Nella prospettiva della crescita economica e dell'evoluzione degli scambi è altresì importante che le istituzioni pubbliche riducano i costi di transazione delle imprese, anzitutto quelli legati all'assolvimento degli obblighi di natura amministrativa. Al fine di eliminare oneri inutili e garantire certezza sui tempi delle procedure, vanno pertanto perseguiti con rigore gli obiettivi di semplificazione e di decentramento amministrativi previsti dalla legge n. 59/97. L'abolizione di un numero sempre maggiore di autorizzazioni amministrative e la sostituzione di concessioni discrezionali con autorizzazioni o licenze da conferirsi in base a requisiti oggettivi non possono che comportare una riduzione, talvolta l'eliminazione, di vincoli istituzionali e burocratici alle attività d'impresa. Si tratta di presupposti indispensabili, anche se non risolutivi, per lo sviluppo di un ambiente concorrenziale, non falsato da barriere regolamentari.

Proprio sulla base delle disposizioni della legge n. 59/97, che promuovono tra l'altro la razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione, si sono registrate significative evoluzioni di carattere normativo. Ad esempio, la riforma della disciplina concernente il settore della distribuzione commerciale al dettaglio, che ha peraltro accolto molti dei suggerimenti avanzati dall'Autorità nel 1993 nel Rapporto al Presidente del Consiglio su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", rappresenta un importante progresso verso un quadro norma-

tivo più conforme ai principi della concorrenza e del mercato. In particolare, la nuova normativa introduce molti elementi di liberalizzazione e di semplificazione regolamentare, tra cui l'accorpamento delle tabelle merceologiche nei soli due settori alimentare e non alimentare, l'eliminazione di una regolamentazione strutturale dell'offerta per gli esercizi di minori dimensioni e la previsione di una programmazione regionale che si riconduce principalmente a controlli di tipo urbanistico. Anche il regime autorizzatorio relativo alle medie e grandi strutture di vendita, sebbene rimanga complesso, registra importanti semplificazioni normative.

Allo stesso tempo, tuttavia, la formulazione delle norme che attribuiscono poteri alle Regioni e ai Comuni nell'ambito della nuova disciplina potrebbe prestarsi all'introduzione di ulteriori vincoli improntati a una regolamentazione strutturale dell'offerta e non giustificati da esigenze di interesse generale. E' pertanto auspicabile che le disposizioni contenute nel decreto, laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano attuate dalle Regioni e dalle Amministrazioni locali competenti in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione perseguiti dalla riforma.

La pubblica amministrazione come fornitore di beni e servizi: il ruolo della concorrenza

Esistono numerosi settori in cui l'Amministrazione pubblica fornisce direttamente una quota molto consistente della domanda e nei quali i beni e i servizi offerti vengono pagati dai consumatori a un prezzo significativamente inferiore al costo di produzione. In tali casi, i relativi disavanzi gestionali, che rappresentano una parte rilevante dei costi totali, sono coperti da finanziamenti pubblici che vengono attribuiti direttamente all'ente o all'azienda cui sono destinati, senza che venga valorizzato il ruolo dell'utente nel processo di controllo sull'allocazione dei fondi. In numerose circostanze, infatti, esistono effettive possibilità di scelta, sia pure talvolta tra servizi tutti forniti dall'Amministrazione pubblica; e una maggiore efficienza potrebbe essere perseguita consentendo all'utente di influenzare attraverso le sue decisioni i risultati gestionali delle imprese o degli enti erogatori. Il finanziamento a piè di lista dei disavanzi gestionali delle imprese introduce nel sistema economico privilegi che riguardano sia i lavoratori di queste strutture, che possono mantenere posti di lavoro e mansioni che altrimenti il mercato non consentirebbe, sia gli stessi comportamenti d'impresa, non favorendo l'aggiustamento dell'offerta alle esigenze anche qualitative della domanda.

Le soluzioni organizzative più efficienti potrebbero essere individuate direttamente dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, ove fossero effettivamente responsabili delle spese da esse so-

stenute in relazione a un vincolo di bilancio stringente. In tale ipotesi, a meno di non consentire significativi aumenti dei prezzi per i servizi pubblici forniti, le amministrazioni sarebbero infatti costrette a individuare le soluzioni organizzative economicamente più convenienti. Ciò potrebbe anche condurre, ad esempio, a un sostanziale allargamento geografico dei mercati nei quali i diversi servizi vengono erogati. Le amministrazioni, invece di sentirsi obbligate a fornire in proprio, o attraverso aziende appositamente costituite, i servizi pubblici che le comunità locali richiedono, potrebbero infatti presentarsi anche congiuntamente sul mercato, domandando servizi pubblici locali che imprese (pubbliche e private) in concorrenza fra loro potrebbero fornire in contesti geografici più ampi, con vantaggi di costo rilevanti.

Muovendosi in tale prospettiva l'Autorità ha auspicato, in un recente parere concernente la normativa sul trasporto pubblico locale, che il ricorso alle procedure concorsuali rappresenti la forma ordinaria di affidamento della gestione del servizio di trasporto locale. L'unica eccezione ammessa dovrebbe essere quella in cui sia la stessa Amministrazione a fornire direttamente il servizio. Per contro, anche laddove siano state costituite società miste con la partecipazione al capitale azionario delle amministrazioni pubbliche e di soci privati, la procedura della gara pubblica aperta a tutti resta l'unica in grado di garantire il contribuente circa l'economicità della gestione e la qualità del servizio acquistato. Peraltro, la gara pubblica potrebbe permettere la stessa individuazione dei bacini ottimali di utenza all'interno dei quali eventuali economie di coordinamento possano effettivamente sviluppare tutti i loro effetti positivi.

I principali interventi dell'Autorità

Passo ora a un resoconto ancor più succinto dell'attività svolta. Nel corso del 1997 l'Autorità si è espressa in relazione a 292 concentrazioni, 64 intese e 46 abusi di posizione dominante. Le concentrazioni esaminate hanno subito una sensibile riduzione rispetto agli elevati valori raggiunti nell'anno precedente (da 357 a 292), calo da ricondurre soprattutto a un rallentamento registrato nel settore della distribuzione commerciale. La maggior parte delle concentrazioni per le quali è stato completato il procedimento istruttorio sono state considerate non suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante, a seguito di modifiche introdotte dalle parti, nel corso della procedura, alla originaria prospettazione. E' stata invece vietata, ad esempio, l'acquisizione di una società attiva nei servizi di trasmissione dei dati, in quanto l'operazione avrebbe condotto a un rafforzamento della posizione dominante dell'operatore nazionale delle telecomunicazioni sui mercati della trasmissione dei dati e dei servizi applicativi, ostacolando l'evoluzione concorrenziale.

L'attività relativa a presunti comportamenti restrittivi della concorrenza ha interessato i settori più diversi. Sono state condotte complesse istruttorie, al termine delle quali l'Autorità ha accertato l'esistenza di quattro abusi di posizione dominante e otto intese restrittive della concorrenza. Tra queste ricordo, a titolo solo esemplificativo, il caso dei contenitori di vetro cavo per alimenti e quello dei *compact disc*. Dalle relative istruttorie è emerso che il parallelismo dei prezzi osservato nei due mercati in questione non era il frutto della naturale dinamica del mercato e che nella concreta attuazione delle intese erano coinvolte le associazioni imprenditoriali di categoria. Come in precedenti casi affrontati dall'Autorità nei più diversi settori, agricoli, industriali e di servizi, va ancora una volta riscontrato, pertanto, come organi di rappresentanza, legittimamente sorti a tutela degli interessi imprenditoriali collettivi, estendano illegittimamente la propria sfera d'azione fino a favorire comportamenti distorsivi della concorrenza.

La particolare gravità delle infrazioni constatate, nei casi appena ricordati come in altri, ha condotto l'Autorità a irrogare sanzioni amministrative che nel complesso hanno raggiunto i 50,5 miliardi di lire, pari al 2,5 per cento del fatturato che le imprese sanzionate hanno realizzato nei mercati interessati (contro 2,6 miliardi e l'1,6 per cento nel 1996). Per inottemperanza a diffide relative a precedenti provvedimenti, l'Autorità ha inoltre irrogato sanzioni per 2,2 miliardi di lire.

Passando al settore della pubblicità ingannevole, va anzitutto sottolineata la costante e progressiva crescita degli interventi a tutela della correttezza dei messaggi pubblicitari: nel biennio 1996-1997 sono stati conclusi oltre mille procedimenti, contro 843 nei precedenti quattro anni di attività. Dei 582 procedimenti conclusi nel 1997, l'ingannevolezza dei messaggi denunciati è stata riscontrata in ben 361 casi, il 27 per cento in più dell'anno precedente. Va inoltre sottolineato che l'intervento dell'Autorità, evitando forme di ingannevolezza nella prospettazione delle caratteristiche dei beni e dei servizi offerti, si erge non solo a difesa del consumatore, che rimane il protagonista principale di tale attività, ma anche a garanzia dell'intero processo concorrenziale; e ciò per il fatto stesso di impedire quei comportamenti pubblicitari che possano distorcere significativamente i rapporti concorrenziali tra imprese.

Resta da dire che i provvedimenti frutto delle attività procedurali fin qui ricordate possono essere sottoposti alla verifica del giudice e che non di rado lo sono. Spesso le sentenze del giudice confortano le posizioni espresse dall'Autorità, qualche volta no: fa parte delle regole del gioco. In entrambi i casi, tuttavia, tali sentenze costituiscono per l'Autorità un apporto utilissimo, sia in termini di riflessione che di correttivi da adottare, per il prosieguo della sua attività.

Non meno rilevante, sia in termini quantitativi che qualitativi, è risultato l'impegno di carattere generale relativo ad attività non procedurali. Mi riferisco anzitutto alle indagini conoscitive concluse nel corso del 1997, che hanno interessato, tra gli altri, i servizi portuali, gli ordini e i collegi professionali, il settore farmaceutico e quello del gas metano. Una menzione a parte merita l'indagine conoscitiva sulla finanza aziendale condotta congiuntamente con la Banca d'Italia, indagine che ha fornito un'ampia evidenza della relativa ristrettezza dei mercati nazionali.

Mi riferisco inoltre alle segnalazioni e ai pareri effettuati in relazione a specifiche normative contenenti, a giudizio dell'Autorità, disposizioni che distorcevano ingiustificatamente l'operare dei meccanismi concorrenziali. Tale tipo di intervento ha consentito di assecondare il processo di apertura alla concorrenza nelle industrie "a rete" come le telecomunicazioni, il gas e l'energia elettrica, settori fino a pochi anni fa interamente riservati a monopoli legali. Una cospicua attività di segnalazione ha inoltre interessato il settore dei trasporti e quello farmaceutico, nonché il commercio e le attività professionali e imprenditoriali. In diverse occasioni l'Autorità è altresì intervenuta per segnalare alcune problematiche connesse alla formulazione dei bandi di gara, da parte di amministrazioni locali e enti pubblici, per la fornitura di beni e servizi. Come già accennato, un dialogo costruttivo con le istituzioni e i soggetti interessati ha talvolta evitato, purtroppo non sempre, l'introduzione di misure distorsive della concorrenza in settori e rispetto ad attività che risentono della presenza di notevoli vincoli e limitazioni.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità ha inoltre intrattenuto rapporti con altre Amministrazioni dello Stato in più occasioni. Sono stati espressi 50 pareri alla Banca d'Italia e sette al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria. Il grado di collaborazione con altri organi dello Stato si apprezza anche nelle iniziative di cooperazione non derivanti dagli automatismi previsti dalla legge. Al riguardo occorre segnalare i pareri richiesti a questa Autorità da altre amministrazioni centrali, lo stretto rapporto di collaborazione raggiunto con la Guardia di Finanza e sancito dal protocollo d'intesa del 12 dicembre 1997, finalizzato a regolare i rapporti e a coordinare l'attività delle due Istituzioni; nonché la già ricordata indagine conoscitiva sulla finanza aziendale condotta congiuntamente con la Banca d'Italia.

Sviluppi internazionali

Prima di concludere, ritengo utile spendere qualche parola sulla situazione di sostanziale interdipendenza tra evoluzione tecnologica, sviluppo economico e cambiamento istituzionale, situazione che non può non incidere sull'attività di un'autorità antitrust. L'ampliamento delle dimensioni geografiche dei mercati porta in-

fatti con sé la necessità di analoghe trasformazioni istituzionali e procedurali, volte a conseguire un controllo dei comportamenti d'impresa in un contesto allargato rispetto ai tradizionali mercati nazionali. L'esigenza di pervenire a una più efficace applicazione delle normative antitrust a comportamenti d'impresa che esercitano effetti anche al di fuori dell'ambito nazionale trova però limiti spesso insormontabili nella confidenzialità delle informazioni sulle imprese. Limiti ancora più severi derivano anche dalla differente percezione che i vari ordinamenti assegnano alla pericolosità delle violazioni antitrust e dal diverso tipo di sanzioni previste.

In tale situazione, vale la pena dar conto di talune iniziative, volte appunto a porre le premesse per un più intenso grado di cooperazione nell'attività di tutela della concorrenza. Anzitutto, la già ricordata comunicazione della Commissione europea in materia di decentramento nell'applicazione degli articoli 85 e 86 contribuisce al consolidamento di un sistema a rete nel quale le attività delle autorità nazionali della concorrenza e della Commissione sono legate da un rapporto di stretta complementarietà, integrandosi e rafforzandosi a vicenda. A sua volta, l'approvazione in sede OCSE della Raccomandazione agli Stati membri diretta a favorire la cooperazione nell'identificazione e nella repressione dei cartelli internazionali tra imprese rappresenta un importante progresso verso l'individuazione e l'auspicabile repressione di un insieme di violazioni concorrenziali unanimemente riconosciute come fortemente restrittive. Infine, l'attività del gruppo di lavoro "Commercio e concorrenza" istituito presso l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, volta a individuare possibili complementarietà tra politiche commerciali e politiche della concorrenza, favorisce un'evoluzione verso un'auspicabile trattazione delle diverse questioni coinvolte in una sede e in un contesto comuni.

L'evoluzione in corso a livello internazionale deve essere vista con favore. Al di là dei soggetti e delle istituzioni coinvolte, ciò che conta è che tali iniziative conducano alla creazione di un mondo in cui le imprese siano più libere di operare, ma senza che ciò comporti la sottrazione dei loro comportamenti al necessario controllo antitrust.

[...]

Testo letto dal Presidente Giuseppe Tesaro

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORIO, SALA DELLA LUPA, 25 MAGGIO 1999

Presidente: Giuseppe Tesaurò

Componenti: Giorgio Bernini, Marco D'Alberti, Michele Grillo, Giovanni Palmerio

L'evoluzione della concorrenza nell'economia italiana

La scelta effettuata nel 1957 di unirsi ad altri Paesi nella costruzione della Comunità Economica Europea è stata determinante per lo sviluppo dell'economia italiana. L'eliminazione di ogni protezione tariffaria, realizzata già agli inizi degli anni sessanta, ha infatti contribuito significativamente alla crescita sostenuta della nostra industria, che è riuscita rapidamente, proprio in conseguenza del più intenso confronto concorrenziale, a consolidare i suoi punti di forza, espandendosi con vigore sui mercati interni e internazionali. La progressiva realizzazione del mercato interno, spazio in cui è garantita la piena libertà di circolazione di persone, beni, servizi e capitali, ha poi stimolato la competizione tra sistemi e posto le basi per una concorrenza effettiva tra imprese. L'Unione monetaria e l'euro, che costituiscono l'aspetto più visibile ed emblematico di un processo di avvicinamento durato oltre quarant'anni, garantiscono ormai che la circolazione dei fattori produttivi abbia luogo in condizioni concrete di eguale stabilità, con l'ulteriore e relevantissima conseguenza che ogni ostacolo o barriera artificiale presente in un singolo Paese potrebbe solo avere l'effetto di indebolire individualmente quel Paese rispetto ad altri.

Siamo in un mercato unico, in una grande area comune, pertanto non è più immaginabile avere delle sentinelle alla frontiera: ogni protezione si rivelerebbe illusoria e comunque avrebbe vita breve, producendo il duplice e negativo effetto di ritardare il processo di sviluppo del Paese e di vanificare i sacrifici sostenuti per il raggiungimento delle condizioni per partecipare all'integrazione monetaria europea. Tale partecipazione non può e non deve essere considerata un risultato, un approdo, ma un'opportunità da coltivare, il presupposto da cui muovere per promuovere un nuovo ciclo di sviluppo che interessi non più soltanto l'industria, ma anche i comparti dei servizi, finora generalmente protetti, se non altro dalla concorrenza estera. Ne consegue, all'evidenza, la necessità di fornire risposte adeguate per poter competere ad armi pari con gli altri Paesi. E' questo uno dei maggiori impegni che l'Italia dovrà affrontare senza indugi nell'immediato futuro.

Attualmente l'Italia è uno dei Paesi dell'Unione con minori tassi di crescita del reddito e dell'occupazione. Certamente una parte della responsabilità deve essere attribuita alla severità delle politiche monetarie e fiscali necessarie al raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione monetaria. Per il futuro, non sarà tuttavia sufficiente contare sulla possibilità di un ritorno a politiche macroeconomiche più favorevoli agli obiettivi di occupazione e di crescita del reddito. A tal fine occorre infatti garantire un quadro ben più ampio di opportunità: sono necessari mercati liberalizzati, assenza

di controlli pubblici ingiustificati e un efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche. L'evidenza disponibile sembra infatti indicare, in questo scorcio di secolo, l'esistenza di una correlazione positiva tra crescita economica e assenza di vincoli regolamentari ingiustificati.

Gli obiettivi di sviluppo e di crescita possono essere raggiunti solo accettando compiutamente il confronto concorrenziale e cogliendo le opportunità che da esso derivano. La concorrenza, consentendo l'accesso ai nuovi entranti e contrastando il consolidamento delle posizioni di rendita da parte degli operatori già presenti sul mercato, favorisce l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentiva il continuo miglioramento della produzione da parte di tutte le imprese. La protezione dell'esistente, invece, blocca l'evoluzione economica e sociale, determinando danni ben maggiori di quelli che essa intende scongiurare. Solo liberando le imprese da vincoli amministrativi che le appesantiscono è possibile evitare che generazioni successive di lavoratori vengano mantenute al di fuori del processo produttivo, determinando costi sociali enormi e impedendo che la società si avvalga di tutte le capacità lavorative e intellettuali disponibili.

E' innegabile che nel corso dell'ultimo decennio, anche in risposta alle sollecitazioni derivanti dal processo d'integrazione comunitaria, sono state prese numerose iniziative volte a trasformare gli assetti normativi prevalenti nel nostro Paese, così da limitare gli interventi pubblici di natura più dirigistica e favorire l'evoluzione concorrenziale del sistema economico. Ed è altresì innegabile che la progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia si è accompagnata a un processo di dismissione di partecipazioni pubbliche tra i più intensi dei Paesi industrializzati, ponendo le premesse per uno sviluppo economico che risponde meglio e più tempestivamente all'evoluzione della domanda.

In questi anni, anche mesi, in Italia si assiste a grandi trasformazioni, con importanti modificazioni della struttura produttiva e degli assetti proprietari anche in settori in cui la proprietà delle imprese è stata per lungo tempo cristallizzata. Le evoluzioni in corso mostrano la centralità di un mercato finanziario efficiente, anche in funzione del ricambio degli assetti proprietari. Le nuove regole che caratterizzano i mercati finanziari sono volte a garantire a tutti gli investitori una più adeguata e tempestiva informazione sulle decisioni strategiche delle imprese, soprattutto in materia di acquisizioni, consentendo anche agli azionisti di minoranza di partecipare a eventuali incrementi dei corsi azionari associati a queste operazioni. Queste stesse regole disciplinano anche il management delle imprese coinvolte, dando peraltro agli azionisti maggiore potere di scelta circa il merito di piani industriali alternativi, eventi questi che mai si erano precedentemente verificati nel con-

testo italiano. Naturalmente, affinché un mercato degli assetti proprietari si possa sviluppare è necessaria l'esistenza di imprese scalabili. Da questo punto di vista, le recenti privatizzazioni hanno dato origine a un gruppo di importanti società in cui l'acquisizione del controllo richiede il ricorso al mercato e in cui la proprietà non ha le caratteristiche di stabilità dell'impresa familiare. Questa contendibilità della proprietà delle imprese, che implica la possibilità, in definitiva fisiologica, che l'approccio dei potenziali acquirenti non sia sempre e precisamente "amichevole", è particolarmente importante nei settori in cui la concorrenza sul mercato del prodotto è meno intensa, perché tende a favorire il perseguimento dell'efficienza là dove questo è reso più difficile da condizioni di maggiore debolezza del confronto concorrenziale.

La crescente liberalizzazione e globalizzazione dei mercati non deve essere temuta o contrastata né da interventi pubblici ingiustificatamente restrittivi né da comportamenti delle imprese volti a sostituire le previsioni normative protezionistiche appena eliminate con restrizioni "private". In particolare, l'intervento pubblico nell'economia, che resta assai pervasivo e incide sia sull'assetto del mercato, attraverso l'attribuzione di esclusive, sia sul funzionamento dello stesso, attraverso vincoli di natura regolamentare, dovrebbe assecondare l'evoluzione concorrenziale dei mercati e consentire così a tutte le imprese di beneficiare appieno delle opportunità offerte dall'allargamento dei mercati. Le nostre imprese, non solo non ne hanno bisogno, ma neppure traggono benefici durevoli da forme varie di protezione. L'ingresso di nuovi operatori sui mercati nazionali deve essere visto come una sfida da affrontare, come un esempio da seguire, non come una minaccia da contrastare.

E' in questa prospettiva e con questi intenti che vanno considerati lo stato della liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici e i vincoli amministrativi che appesantiscono inutilmente le imprese, vincoli che in non pochi casi sono stabiliti a livello locale.

Assetti regolamentari e concorrenza nei servizi pubblici

Nei servizi pubblici le numerose esperienze estere di liberalizzazione mostrano che i benefici che gli utenti possono trarre dall'introduzione della concorrenza sono estremamente significativi. L'eliminazione delle restrizioni all'accesso al mercato, la sostituzione dei regimi concessori con sistemi autorizzatori, la privatizzazione delle imprese, l'individuazione di ambiti essenziali entro cui mantenere obblighi di servizio universale chiaramente definiti, l'introduzione di efficaci strumenti di regolamentazione, sono tutte misure che, con varia intensità e secondo i casi, hanno contribuito a realizzare significativi vantaggi per i consumatori. Si tratta, peral-

tro, di benefici che non rimangono confinati in ambito settoriale, ma si diffondono all'intero sistema economico.

Tali effetti positivi, è bene sottolinearlo, non sempre si realizzano meccanicamente, tramite la semplice liberalizzazione dei mercati o la sola privatizzazione delle imprese. L'esperienza italiana mostra che i processi di privatizzazione sono stati spesso valutati, più del necessario e del conveniente, nella prospettiva, per molti aspetti congiunturale e di breve periodo, dei benefici per i conti patrimoniali pubblici. Al fine di evitare che all'ex-monopolista pubblico si sostituisca un monopolio privato e non una pluralità di operatori indipendenti, è invece necessario procedere ad una identificazione preventiva degli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Ciò necessita un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per dare maggiore efficacia alla liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione e di riassetto societario più appropriati.

Ed ora qualche riflessione più puntuale rispetto a singoli settori in cui si sono verificate evoluzioni di rilievo nel corso dell'anno. Cominciando dal settore elettrico, dirò subito che il recente recepimento, nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della direttiva comunitaria 96/92/CE di liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica, pur costituendo una tappa importante, non è certo tale da condurre a una struttura di mercato immediatamente concorrenziale. Enel non solo mantiene una posizione dominante nell'attività di produzione destinata ai clienti vincolati ma, per un periodo di tempo non trascurabile, la conserverà anche nei confronti dei clienti idonei. In altre parole il mercato sarà caratterizzato da un assetto oligopolistico, con una evidente asimmetria a favore dell'ex-monopolista. Motivo di ulteriore preoccupazione, in tale contesto, è costituito dall'ambiguità con cui sembra svolgersi il processo di riassetto al quale dovrebbe essere affidato l'emergere di operatori indipendenti e in concorrenza nella generazione di energia elettrica, nonché dal controllo che l'ex-monopolista potrebbe essere tentato di esercitare sulla società di trasmissione e di dispacciamento.

Al riguardo, va anche sottolineato che la prevista partecipazione di tutti i produttori di energia elettrica alla gestione di tale società può facilitare accordi collusivi tra i diversi produttori già operanti sul mercato a scapito dei nuovi entranti e, soprattutto, degli utenti finali. Diverso era stato il suggerimento dell'Autorità nella segnalazione del 5 novembre 1998. In quell'occasione, infatti, l'Autorità, oltre ad auspicare che attraverso la privatizzazione di Enel fosse effettivamente realizzata una piena separazione proprietaria tra le varie fasi di attività, ivi compresa la trasmissione,

aveva suggerito che la gestione della rete fosse immediatamente affidata a un operatore completamente indipendente da Enel e dagli altri produttori di energia elettrica, al fine di evitare che nella delicata fase di nascita di un mercato libero potessero essere adottati comportamenti discriminatori nei confronti dei nuovi entranti.

Altro settore che proprio in questi giorni è destinato a subire dei cambiamenti è quello postale. Invero, il servizio postale è tuttora caratterizzato in Europa da modesti interventi di liberalizzazione, da un'ampia area riservata e da vasti obblighi di servizio universale. Tuttavia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, in Italia anche la qualità del servizio è modesta e l'operatore nazionale del servizio postale ha accumulato disavanzi gestionali elevati. La ragione principale di questi andamenti è che gli obblighi del servizio universale tradizionalmente non sono stati espressi in termini di qualità effettiva della prestazione per l'utente finale. Tale situazione ha determinato, in particolare a seguito della diffusione di mezzi alternativi di trasmissione, una riduzione significativa della domanda di servizi postali (il 30% negli ultimi dieci anni), mantenendo Poste Italiane, all'indomani della realizzazione della società per azioni, in una situazione gestionale gravemente deficitaria.

La possibilità per Poste Italiane di reagire, conseguendo gli auspicabili miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio a beneficio degli utenti, potrebbe essere costituita proprio dall'accettazione della sfida concorrenziale. Viceversa lo schema di decreto legislativo volto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria 97/67/CE mira soprattutto a proteggere Poste Italiane dal confronto concorrenziale, attraverso un ampliamento delle aree riservate. Lo schema di decreto consegue questo risultato mediante l'adeguamento dell'assetto del settore al livello minimo di liberalizzazione previsto dalla direttiva, che, tuttavia, non doveva essere applicato meccanicamente, ma utilizzato in modo da tenere conto delle condizioni di partenza dei diversi contesti nazionali, evitando di escludere gli ambiti già operanti in concorrenza.

La scelta è stata chiara: si è ritenuto che i miglioramenti di efficienza del servizio postale in Italia, nel soddisfacimento degli obblighi di servizio universale, possano trarre origine solo da una riduzione della concorrenza che Poste Italiane fronteggiano. In realtà, la bassa qualità che ha tradizionalmente caratterizzato il servizio postale in Italia è stata determinata proprio dalla mancanza di uno stimolo concorrenziale in grado di incentivare l'operatore in monopolio al perseguimento dell'efficienza. Al riguardo è bene ricordare che nei Paesi che già hanno sperimentato la liberalizzazione completa dei mercati, l'ex monopolista pubblico è riuscito

a migliorare la propria profittabilità, senza per questo introdurre inaccettabili riduzioni del servizio; anzi. In molti casi, proprio per accrescere la qualità, sono state volontariamente fornite prestazioni ulteriori rispetto a quelle imposte dalla regolamentazione.

Dalle poste al settore radiotelevisivo. Sono indubbiamente notevoli i mutamenti che stanno rapidamente trasformando la stessa struttura dell'offerta del mercato televisivo, allargandone i confini a nuovi servizi, ampliando gli spazi per l'internazionalizzazione del settore e creando un ambiente potenzialmente più aperto e libero. Al riguardo l'Autorità, come testimoniato da alcuni procedimenti conclusi nel corso dell'anno nei confronti dei più importanti operatori televisivi nazionali, vigila al fine di impedire che tramite pratiche collusive di ripartizione dei mercati e attraverso accordi o concentrazioni verticali restrittive con i fornitori di programmi più popolari, in particolare gli eventi sportivi, sia ostacolato il raggiungimento di condizioni effettivamente concorrenziali.

Nel settore televisivo infatti, soprattutto nella fase iniziale dell'evoluzione dei mercati, le esclusive sugli eventi sportivi rappresentano un elemento di traino per il successo dell'emittente televisiva che se le aggiudica. Proprio per questo occorre garantire la massima contendibilità del mercato. In questa prospettiva la recente legge 29 marzo 1999, n. 78, oltre a imporre alle diverse emittenti l'utilizzazione di un medesimo decoder, facilitando così i consumatori nel passaggio da un operatore a un altro, prevede che i diritti sportivi non siano allocati a una sola stazione televisiva per un periodo superiore a tre anni, in modo da mantenere il mercato aperto ai nuovi operatori e consentire loro di proporsi in alternativa rispetto alle imprese inizialmente aggiudicatarie. La previsione di soglie di mercato per l'assegnazione dei diritti sportivi alle emittenti televisive va letta pertanto come un irrigidimento che la legge n. 78/99 ha ritenuto opportuno introdurre nella fase iniziale dello sviluppo del mercato della televisione a pagamento. Tale previsione, una volta che il mercato si sia consolidato, dovrebbe essere sostanzialmente rivista.

In ogni caso, la stessa legge affida all'Autorità il compito di valutare se il superamento delle soglie sia tale da determinare alterazioni del funzionamento del mercato. Ove così non fosse, l'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, potrà consentire deroghe ai limiti previsti. In definitiva, nonostante il rilevato irrigidimento, spetta pur sempre a questa Autorità garantire, in armonia con i principi sanciti dalla legge n. 287/90, il mantenimento di una concorrenza effettiva anche nel mercato della televisione a pagamento. E' precisamente in questa prospettiva che di recente l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio volto a verificare se le modalità di allocazione dei principali diritti televisivi (sia rela-

tivi agli eventi sportivi più popolari che ai film di maggiore successo) costituiscano un ostacolo all'ingresso e allo sviluppo di nuovi operatori nel mercato della televisione a pagamento.

L'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti procede con relativa lentezza nella maggior parte dei Paesi europei, sia pure con differenze significative nei diversi comparti. Il processo di liberalizzazione avviato nel settore del trasporto aereo a partire dall'aprile 1997, che pure ha conseguito risultati di rilievo, stenta a realizzare una concorrenza effettiva sulle rotte nazionali e, più in generale, a contrastare i privilegi di cui continuano a beneficiare i vettori di bandiera. Il funzionamento della concorrenza nei servizi di trasporto aereo è strettamente collegato agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale, ambito in cui, nonostante i segnali di cambiamento osservati di recente, appaiono necessarie ulteriori evoluzioni. Inoltre le modalità con le quali è stata recepita la direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, che impongono vincoli ulteriori rispetto a quelli menzionati nella stessa direttiva, in particolare per quanto concerne l'autoassistenza, possono ritardare l'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali e produrre effetti pregiudizievoli alla concorrenza tra i diversi vettori, a danno degli utenti.

Relativamente al trasporto ferroviario va sottolineato che il recente recepimento delle tre direttive comunitarie in materia, pur ponendo le premesse per la liberalizzazione del settore, è stato effettuato in modo tale da tradursi in una limitazione sostanziale del numero degli operatori autorizzabili, praticamente consentendo l'ingresso alle sole imprese ferroviarie già operanti negli altri Paesi europei. Se è vero poi che le economie di coordinamento e la necessità di un sistema tariffario razionale e orientato alle caratteristiche della domanda rendono meno rapido lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel trasporto dei passeggeri, va riconosciuto che per il trasporto merci esistono invece ampie possibilità di liberalizzazione. Queste, come suggerito dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998, sarebbero significativamente valorizzate dalla separazione gestionale, e in prospettiva proprietaria, tra rete ed erogazione del servizio.

Riesce difficile parlare di servizi pubblici senza almeno accennare all'importante evoluzione in corso nel settore delle telecomunicazioni. Ancora nel 1988 il gestore nazionale dei servizi di telecomunicazione beneficiava di una protezione dalla concorrenza che si estendeva ben al di là di qualsivoglia eventuale ambito del monopolio naturale. A oltre dieci anni di distanza, in parte dovuti ai ritardi con cui l'Italia ha assecondato il processo di apertura alla concorrenza promosso dalle istituzioni comunitarie, lo scenario è profondamente mutato. La liberalizzazione di tutti i servizi telefonici sta in-

fatti determinando importanti vantaggi per gli utenti che possono ora effettivamente scegliere tra fornitori alternativi di servizi interurbani e internazionali. Non si tratta più della semplice eventualità che nuovi operatori entrino nel mercato, ma di ingressi effettivi. L'incentivo a fare meglio e a minori prezzi, proveniente direttamente dal confronto con altri fornitori, ha iniziato a disciplinare, sebbene per ora con la rilevante esclusione dei servizi di telefonia urbana, l'operatore ancora in posizione dominante. In questo contesto è necessario che i meccanismi di regolazione non ostacolino l'ingresso di nuovi operatori e tutelino gli utenti, disciplinando i comportamenti tariffari delle imprese ancora in posizione di monopolio o dominante.

A differenza di quanto avviene nella telefonia fissa, dove il mercato è "pienamente" liberalizzato e l'accesso è soggetto a un semplice processo autorizzatorio, nella telefonia mobile il numero degli operatori è stato stabilito in fasi successive sulla base di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una struttura di mercato rispetto alla disponibilità di frequenze. La natura sequenziale del processo d'ingresso non ha impedito l'evoluzione concorrenziale dei mercati, ma rende sempre più difficile il raggiungimento di soglie dimensionali efficienti per gli ultimi entrati. Per favorire l'evoluzione concorrenziale occorrerà pertanto ridurre per i consumatori i costi impliciti collegati al cambiamento dell'operatore. Un primo passo in questa direzione è l'imposizione della portabilità del numero telefonico, già prevista a partire dal 1° luglio 1999; e dal 1° gennaio 2001, sia pure limitatamente ai maggiori centri urbani, per la telefonia fissa. Queste scadenze previste dalla legge, rese note con largo anticipo agli operatori, non dovranno essere rinviate invocando pretestuose difficoltà tecniche o organizzative.

Resta da aggiungere, rispetto a tutti i settori fin qui considerati, che l'Autorità intende vigilare affinché l'interesse e la libertà di scelta del consumatore siano posti saldamente al centro dei processi di liberalizzazione in atto.

Assetti regolamentari e concorrenza in altri settori

La ragione profonda dell'importanza attribuita al libero mercato per la promozione dell'interesse pubblico muove dalla considerazione che il sistema concorrenziale introduce gli incentivi più efficaci per favorire, a beneficio dei consumatori, l'evoluzione economica e sociale. Questo è vero per i servizi pubblici ed è vero, più in generale, anche per gli altri settori del mercato. E' un'illusione credere di potere individuare in via amministrativa l'equilibrio tra domanda e offerta, come se fosse noto o prevedibile l'insieme delle possibilità produttive, dei beni e servizi disponibili e delle esigenze dei consumatori. I tentativi da parte della regolazione di sostituirsi al mercato nello scegliere il numero de-

gli operatori presenti e gli ambiti rispetto ai quali essi sono autorizzati a competere producono gravi danni al sistema economico: lo irrigidiscono, incanalandolo lungo percorsi che altrimenti non sarebbero stati scelti, e ritardano la crescita del reddito e dell'occupazione.

Tali considerazioni, sia pure con le necessarie distinzioni, si applicano anche ad attività, come quelle professionali, finora caratterizzate da molteplici vincoli di natura regolamentare che ostacolano in alcuni casi ingiustificatamente l'operare dei meccanismi concorrenziali. La regolamentazione, invece che tutelare corporativamente i professionisti, come largamente avviene attualmente, dovrebbe essere direttamente ed efficacemente rivolta a garantire la qualità delle prestazioni fornite ai consumatori, ampliandone al contempo le possibilità di scelta. Si tratta dunque di individuare le esigenze specifiche di tutela dei consumatori che determinano la necessità di istituire un ordine professionale, per poter disciplinare l'accesso alla professione in maniera da salvaguardare la qualità delle prestazioni senza introdurre ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, stabilendo al contempo regole di comportamento che garantiscano la deontologia professionale senza ridurre l'operare della concorrenza. E' in tal senso che l'Autorità si è espressa a più riprese; gli stessi ordini, peraltro, sembrano finalmente orientarsi, almeno in alcuni casi, ad accettare la presenza di un contesto maggiormente concorrenziale.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione delle attività professionali in forma societaria, l'Autorità auspica che la nuova normativa sappia cogliere le istanze più innovative, predisponendo soluzioni idonee a fornire ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercizio della professione, anche per potere meglio fronteggiare la concorrenza estera. In questa prospettiva è opportuno ricordare che le società svolgono generalmente attività complementari rispetto a quelle del professionista singolo. La formazione di società multiprofessionali volte a realizzare strutture organizzative complesse e in grado di offrire un'ampia gamma di servizi professionali non va dunque temuta ma favorita, in modo da rispondere alle esigenze più sofisticate e articolate della clientela, pur mantenendo inalterata la natura dell'attività professionale, l'autonomia e la responsabilità del professionista.

Numerosi sono i settori di attività economica soggetti, oltre che a un quadro di regole definite a livello nazionale, a estesi interventi di regolamentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali, interventi che spesso introducono restrizioni in materia di accesso all'attività. Nei vari livelli in cui si articola il controllo regolamentare si osserva infatti una frequente coesistenza, accanto a misure volte a perseguire esigenze di interesse generale, di regole che ostacolano ingiustificatamente l'entrata di nuovi concorrenti

sul mercato. Laddove i poteri delle Regioni e degli enti locali discendano da leggi nazionali, le previsioni normative di riferimento si limitano generalmente a fornire principi e criteri di carattere generale che non devono essere interpretati dalle diverse amministrazioni in modo difforme e talvolta incoerente con lo spirito delle disposizioni nazionali.

Particolare preoccupazione al riguardo suscitano le prospettive di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 in materia di distribuzione commerciale, che attribuisce alle Regioni e agli Enti Locali compiti di grande rilievo, tra cui in particolare l'adozione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e dei criteri di programmazione urbanistica riferiti a tale settore. Molte Regioni non hanno ancora provveduto agli adempimenti previsti. Risulta così sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali preclude l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Più in generale, sono numerosi gli ambiti di attività in cui vengono introdotti a livello locale, a volte anche in diretta ed esplicita attuazione di una normativa nazionale, vincoli al numero massimo degli operatori in considerazione della presunta ampiezza della domanda, quali per esempio l'imposizione di distanze minime tra esercizi concorrenti o la diretta individuazione dei soggetti autorizzabili. Si va dalle agenzie di pratiche automobilistiche, alle sale cinematografiche, agli estetisti, alle autoscuole, agli istituti di vigilanza privata, ai panifici, alle farmacie, ai pubblici esercizi. In alcune di queste attività esistono ancora varie forme di restrizione della concorrenza di prezzo, esercitate attraverso diffusi interventi di fissazione o di approvazione di prezzi o tariffe.

In una prospettiva di sempre maggiore decentramento dei compiti regolamentari, diviene pertanto essenziale che Regioni e Enti locali acquistino una sensibilità alle esigenze di promozione della concorrenza nei vari settori economici, adottando un atteggiamento attento nei confronti dei consumatori ed evitando in ogni caso la commistione dei ruoli tra regolamentatore e soggetto regolamentato tipica dei processi decisionali in cui del tutto impropriamente, quantomeno dal punto di vista dell'interesse della collettività, assume un ruolo determinante l'associazione di categoria.

Principali interventi dell'Autorità

Passo ora a un brevissimo resoconto dell'attività svolta. Dopo la flessione dello scorso anno, è ripresa, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione

sottoposte al vaglio dell'Autorità, che sono infatti passate da 292 a 344. In due casi le operazioni sono state considerate suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante e approvate solo in seguito a modifiche introdotte dalle parti ai progetti originari. Numerose, poi, sono state le istruttorie relative a comportamenti anti-concorrenziali, che hanno interessato i settori più diversi, all'esito delle quali l'Autorità ha accertato abusi di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza, comminando sanzioni pecuniarie nei casi di violazioni gravi. Sanzioni pecuniarie sono state altresì irrogate in alcune ipotesi di inottemperanza a precedenti provvedimenti dell'Autorità, nonché a motivo della mancata notifica di operazioni di concentrazione.

E' sicuramente significativo che la maggior parte dei casi di presunto abuso di posizione dominante sia stata portata all'attenzione dell'Autorità da segnalazioni di concorrenti ostacolati nei loro tentativi di accedere ad aree progressivamente sottratte al monopolio. Gli interventi che ne sono seguiti hanno perseguito l'obiettivo di ridurre le barriere all'entrata su questi mercati, impedendo pratiche abusive dell'operatore in posizione dominante. E' così che il procedimento avviato nei confronti di Snam ha consentito di rilevare la presenza di pratiche abusive miranti a scoraggiare l'attività dei più diretti concorrenti della stessa nel mercato della distribuzione primaria del gas. Anche nel settore elettrico, il procedimento avviato nei confronti di Enel è nato dalla preoccupazione che le tipologie contrattuali adottate, peraltro rimosse dalla stessa Enel nel corso del procedimento, mettessero a repentaglio la possibilità di ingresso di nuove imprese nei mercati appena liberalizzati della fornitura di energia elettrica ai clienti qualificati. L'attività istruttoria dell'Autorità ha anche riguardato, per la prima volta, i servizi postali, settore in cui è stata riscontrata una politica da parte di Poste Italiane volta a ostacolare, attraverso l'imposizione di tariffe discriminatorie, l'ingresso di concorrenti nella prestazione dei servizi liberalizzati di posta elettronica ibrida.

Relativamente alle intese, mi limito a richiamare solo alcune delle violazioni riscontrate. Ricordo anzitutto che nel periodo di riferimento l'Autorità ha sottoposto a un attento vaglio l'attività di autoregolamentazione svolta da consorzi e associazioni di imprese, attività spesso informata all'esigenza di tutelare la qualità di un certo prodotto o servizio. Tuttavia, nei numerosi procedimenti istruttori fin qui svolti si è potuto accertare che a fianco della attività volta a garantire la qualità, si innescano spesso pratiche restrittive della concorrenza, consistenti nella ripartizione del mercato tra le imprese associate, nell'innalzamento artificiale di barriere all'entrata, nella predeterminazione di quote produttive e nella fissazione comune di prezzi o tariffe, fattispecie, quest'ultima, risultata la più comune tra le violazioni individuate nei procedimenti conclusi nel corso del 1998. Si tratta, in particolare, dei casi relati-

vi alle tariffe per i servizi dei commercialisti e dei ragionieri, ai codici di autoregolamentazione predisposti nell'ambito del settore farmaceutico, ai prezzi dei servizi di manutenzione degli ascensori. Di sicuro rilievo, poi, sono state le istruttorie che hanno interessato il settore farmaceutico ed in cui l'intervento dell'Autorità è stato volto a tutelare la concorrenza tra medicinali appartenenti alla stessa famiglia di farmaci. Le imprese che commercializzavano tali medicinali, infatti, erano solite coordinare le proprie politiche di vendita, dando luogo a un evidente parallelismo dei prezzi, che hanno così avuto una dinamica assai accentuata. Nel corso dell'anno l'Autorità ha anche accertato alcune intese aventi come obiettivo di coordinare i comportamenti degli operatori nell'ambito di procedure di gara bandite da enti pubblici, quale, ad esempio, l'intesa tra due imprese assicuratrici avente ad oggetto la ripartizione del servizio di copertura assicurativa degli enti pubblici nell'area di Bologna, intesa peraltro risalente al 1984.

Passando alla pubblicità ingannevole, va rilevato che è proseguita la forte dinamica relativa alle denunce, che nel 1998 sono state 975, in 300 casi i messaggi pubblicitari denunciati sono stati ritenuti ingannevoli. Al riguardo, è opportuno ricordare che l'attività in materia di pubblicità ingannevole non è determinata autonomamente dall'Autorità, ma muove dalle richieste di intervento inviate da consumatori, loro associazioni, pubbliche amministrazioni e concorrenti. L'operato dell'Autorità è pertanto indirizzato verso i fenomeni che vengono percepiti come particolarmente rilevanti da chi ne è direttamente coinvolto. Il principale beneficiario di tale attività resta ovviamente il consumatore, che dispone così di un mezzo di tutela rispetto a pubblicità suscettibili di pregiudicarne il comportamento economico. Il recepimento in corso della direttiva 97/55/CE, che stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa, completerà i profili di protezione.

Fin qui l'attività procedimentale. Tale attività, che è svolta nell'ambito di procedimenti che garantiscono agli interessati "la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione", è poi sottoposta ad un controllo giurisdizionale pieno, controllo che costituisce garanzia per la stessa Autorità, nonché motivo di stimolo e riflessione.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità ha intrattenuto rapporti, oltre che con i competenti organismi comunitari, con amministrazioni e autorità nazionali, in particolare con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con la quale vi è una proficua e reciproca attività consultiva nell'ambito delle rispettive competenze. L'Autorità ha inoltre espresso 46 pareri alla Banca d'Italia in merito ad operazioni di concentrazione nel settore del credito; e non farà mancare il proprio contributo di

approfondimento anche rispetto alle importanti istruttorie avviate recentemente. Infine, è doveroso ricordare la cooperazione con il Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, che ha fornito rilevanti elementi informativi e una costante e preziosa opera di collaborazione in relazione all'attività di tutela della concorrenza e di repressione della pubblicità ingannevole.

Come per gli anni precedenti, anche quest'anno le segnalazioni e i pareri dell'Autorità al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, sono risultate particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici, a cominciare dai settori di servizio pubblico, recentemente liberalizzati ovvero di prossima liberalizzazione, in particolare il settore delle telecomunicazioni, i trasporti, il settore elettrico e, più di recente, quello postale. Gli interventi dell'Autorità hanno inoltre riguardato le fondazioni bancarie, le attività professionali, il settore sanitario, la distribuzione commerciale, l'editoria, il settore alimentare. In tutti questi casi, il compito dell'Autorità, come espressamente indicato nell'articolo 21, è stato di identificare, segnalandole alle istituzioni interessate, quelle disposizioni normative o iniziative legislative e regolamentari che introducono distorsioni nel funzionamento dei mercati non giustificata da esigenze di interesse generale.

I poteri di segnalazione, meramente consultivi, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati. Non sempre le valutazioni e i suggerimenti dell'Autorità sono fatti propri dai destinatari degli stessi; spesso generano vivaci discussioni, stimolando il dialogo e l'approfondimento delle tematiche segnalate; in ogni caso consentono di dare voce all'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e del mercato, ciò che costituisce di per sé il migliore contributo che l'Autorità possa fornire. Resta da sottolineare, con forza, che l'attività di segnalazione dell'Autorità non è immune da controlli, essendo difficile immaginare un controllo più alto, più nobile e più democratico di quello del legislatore, cui spetta comunque ricomporre anche i valori della concorrenza e del mercato, che l'Autorità è chiamata a rappresentare nel processo di decisione pubblica in virtù degli stessi articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, nel contesto di una valutazione più generale e di opportunità delle scelte legislative da farsi.

La legge 10 ottobre 1990, n. 287: un primo bilancio

Ed ora qualche rapida riflessione sull'esperienza applicativa della disciplina nazionale sulla concorrenza. L'adozione della legge n. 287/90 nel nostro ordinamento ha avuto ed ha un significato di notevole importanza, innanzitutto perché ha costituito un se-

gnale importante della completa accettazione del libero mercato come valore da proteggere e tutelare non soltanto in relazione agli impegni internazionali del Paese, in sintonia con le previsioni comunitarie, ma come strumento di disciplina economica generale. L'attività dell'Autorità in applicazione della legge ha progressivamente interessato tutti i settori dell'economia nazionale, come emerso dal breve resoconto sull'attività svolta, ed affrontato numerose problematiche di carattere generale sul funzionamento dei mercati.

Di sicuro rilievo, inoltre, è stata la scelta operata dal nostro legislatore di modellare la legge italiana sulla disciplina comunitaria, peraltro prevedendo espressamente che l'interpretazione delle disposizioni sostanziali della legge nazionale sia effettuata "in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza", ciò che ha consentito all'Autorità di avvalersi di un corpo di principi consolidati in oltre trent'anni di esperienza comunitaria e, dunque, un'applicazione immediatamente efficace della legge nazionale, nonché, e soprattutto, pienamente armonica con l'applicazione fatta dalla Comunità di quegli stessi principi in tutti i Paesi dell'Unione. Lo stretto collegamento tra disciplina nazionale e normativa comunitaria si è poi ulteriormente rafforzato a seguito dell'approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, potendo adesso l'Autorità applicare direttamente gli articoli 81, paragrafo 1, e 82 del Trattato CE (ex articoli 85 e 86). Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha iniziato ad avvalersi di tale competenza, avviando tre procedimenti istruttori, di cui uno già concluso, volti a verificare se i comportamenti delle imprese coinvolte integrassero una violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ex articoli 85 e 86). L'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie potrebbe acquisire nei prossimi anni un rilievo fondamentale nel contesto italiano, nella misura in cui l'Autorità può per tale via, conformemente alla giurisprudenza in materia della Corte di giustizia, accertare il contrasto con le pertinenti disposizioni comunitarie di misure normative e regolamentari che autorizzino o comunque facilitino comportamenti anticoncorrenziali delle imprese.

Nel complesso, e per certi versi proprio in virtù della similarità e stretta interdipendenza tra normativa comunitaria e nazionale, l'esperienza applicativa della legge n. 287/90 è fondamentalmente positiva. Qualche problema tuttavia c'è, qualche miglioramento è auspicabile. Sarebbe opportuno ad esempio, per ragioni di tempestività e di efficacia, che anche all'Autorità, come alla Commissione europea, fosse riconosciuto il potere di adottare misure cautelari. Penso inoltre che andrebbe sostanzialmente rivista, in senso conforme a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, la previsione relativa ai poteri di determinazione dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie, in modo da consentire maggiore flessibilità

nella gestione dello strumento sanzionatorio e favorire il perseguimento degli importanti obiettivi della repressione e della deterrenza. Penso anche ai termini troppo stringenti previsti dalla disciplina nazionale ai fini dello svolgimento delle istruttorie relative alle operazioni di concentrazione, solo quarantacinque giorni, a fronte dei quattro mesi della procedura comunitaria e a tempi analogamente estesi previsti negli altri Stati membri.

Rilevo, infine, che l'Autorità nazionale dovrà in prospettiva acquisire ulteriori poteri e competenze, essendo stato di recente adottato dalla Commissione il libro bianco in materia di modernizzazione delle regole di applicazione delle norme antitrust comunitarie. Tale progetto, destinato a rendere ancora più omogenee e interdipendenti la normativa comunitaria e quelle nazionali, intende ampliare il decentramento a favore delle autorità nazionali in relazione all'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE (ex articolo 85). Sono dunque non pochi i motivi che inducono a ritenere che al personale dell'Autorità, cui ritengo doveroso rivolgere un ringraziamento pubblico per la dedizione e la qualità del lavoro svolto, sarà richiesto un impegno sempre maggiore.

Ma restiamo al presente. La sfida che l'Italia è chiamata ad affrontare, e che sarà decisiva per non vanificare gli sforzi e i sacrifici sostenuti per partecipare fin dall'inizio all'Unione monetaria, nonché, e soprattutto, per conseguire quegli obbiettivi di crescita e di sviluppo necessari per poter competere con gli altri Paesi, ha bisogno del contributo di tutti e dovrà essere affrontata da subito: ogni ritardo aumenta i costi da pagare. E' pertanto indispensabile che ciascuno faccia la propria parte. Al riguardo, questa Autorità non può che impegnarsi ad esercitare fino in fondo il ruolo che le compete, sia attraverso l'attività procedimentale, al fine di evitare che le imprese si sottraggano artificialmente al confronto concorrenziale, sia attraverso l'esercizio del potere di segnalazione, in modo da non far mai mancare il suo contributo alla formazione delle regole che direttamente o indirettamente abbiano un'incidenza sulla dinamica competitiva. L'obiettivo, comune a tutti noi, non può che essere di restare in Europa al passo con gli altri Paesi e di garantire che i benefici concorrenziali raggiungano effettivamente l'intera collettività.

Testo letto dal Presidente Giuseppe Tesaro

CAMERA DEI DEPUTATI, PALAZZO MONTECITORO, SALA DELLA LUPA, 30 MAGGIO 2000

Presidente: Giuseppe Tesauo

Componenti: Marco D'Alberti, Michele Grillo, Nicola Occhiocupo, Carlo Santagata

Evoluzione del contesto economico e ruolo della concorrenza

L'intera economia dei Paesi industrializzati sta attraversando una fase di profonda trasformazione. L'innovazione tecnologica in corso determina infatti una drastica riduzione del costo di trasferimento dell'informazione, una delle risorse essenziali per il funzionamento delle relazioni economiche e sociali. Si tratta di un mutamento di grande rilievo, con ripercussioni significative anche sullo stile di vita e sui bisogni dei consumatori.

Il miglioramento dei sistemi di comunicazione rende più semplice e meno costosa la loro utilizzazione, determinando un ampliamento delle opportunità di scambio e per questa via un allargamento geografico dei mercati. Ciò crea le condizioni per un ulteriore approfondimento della divisione sociale del lavoro, che avrà l'effetto di incrementare in misura assai rilevante le potenzialità di crescita del reddito, dell'occupazione e del benessere complessivo.

Al fine di cogliere appieno le opportunità offerte dai cambiamenti in corso occorre che il sistema economico italiano, alla stregua di ogni altro sistema economico, sia in grado di rispondere con la necessaria elasticità all'evoluzione delle cosiddette "condizioni fondamentali" dell'economia. In null'altro consiste infatti il concetto di "flessibilità", così ripetutamente evocato nel dibattito contemporaneo, se non in questa capacità di adattamento, che consente ai nuovi stimoli e agli incentivi provenienti dalle mutate condizioni di produzione e di domanda di tradursi effettivamente in un trasferimento di risorse verso i settori a più alta potenzialità di espansione. La capacità del sistema produttivo italiano di adeguarsi a una nuova e più efficiente allocazione delle risorse è tanto più necessaria in una fase in cui, nonostante l'ingresso nell'Unione monetaria europea, l'economia del nostro Paese continua ad operare ben al di sotto del suo potenziale: il tasso di disoccupazione delle risorse di lavoro rimane infatti elevato, ed è particolarmente preoccupante che le risorse lasciate inutilizzate siano in ampia misura quelle dei giovani alla ricerca di prima occupazione.

E' innegabile, peraltro, che nel contesto dell'Unione monetaria, una volta definite a livello centrale la più parte delle scelte di politica macroeconomica, la crescita economica dei singoli Paesi deriva soprattutto dall'operare del meccanismo dei vantaggi comparati, a sua volta strettamente influenzato dai diversi gradi di flessibilità nell'utilizzazione dei fattori produttivi nei vari contesti nazionali. In particolare, se i necessari processi di riallocazione delle risorse vengono frenati da assetti regolamentari diffusi e spesso improvvidamente penetranti e se l'intervento pubblico nell'economia, anche nelle circostanze nelle quali dovrebbe in

astratto reputarsi necessario ed auspicabile, conduce all'offerta di servizi pubblici qualitativamente modesti, le possibilità produttive di un Paese si riducono anche sensibilmente.

Per raggiungere l'obiettivo di una crescita economica sostenuta e duratura, in grado di consentire una graduale riduzione della disoccupazione e il miglioramento generale del benessere della popolazione, non vi è alternativa alla partecipazione al processo in corso di allargamento dei mercati ed è indispensabile che si riescano a coniugare i vantaggi derivanti dai mutamenti tecnologici in atto con la struttura produttiva esistente, senza timori o resistenze. Cercare di sottrarsi alla sfida della concorrenza tramite l'adozione di misure regolamentari di ingiustificata protezione non è una alternativa vantaggiosa: non solo i consumatori sono danneggiati, ma le stesse imprese, relegate ad operare in un mercato geografico ristretto, vedono inevitabilmente compromesse le possibilità di sviluppo di più lungo periodo. Il successo di un'impresa, come quello di un intero sistema economico, non possono infatti che misurarsi sulla capacità dell'una e dell'altro di confrontarsi con imprese e sistemi concorrenti.

Spetta in questo quadro all'assetto istituzionale il compito di creare le condizioni che garantiscano il maggior grado di flessibilità possibile, consentendo così che si realizzi concretamente l'allargamento e l'integrazione dei mercati verso cui spinge il progresso tecnologico. In particolare, l'innescarsi di un meccanismo virtuoso di adattamento ai processi evolutivi prevalenti richiede che i mercati siano posti in grado di operare con la massima efficienza competitiva e senza ostacoli artificiali. All'assetto istituzionale si chiede dunque di garantire l'efficace svolgimento di due funzioni: 1) il controllo e l'inibizione dei comportamenti anticoncorrenziali da parte dei soggetti operanti sui diversi mercati; 2) l'appropriata regolazione dei mercati che, per le particolari condizioni di tecnologia e di domanda, presentano rischi di cattivo funzionamento.

La riforma della regolazione, cui negli ultimi anni si stanno dedicando il Parlamento e il Governo, richiede che siano eliminate le regole ingiustificatamente restrittive che frenano le possibilità di sviluppo di molti settori, ingessandoli in equilibri non più rispondenti alle esigenze dei consumatori. Va invece mantenuto l'intervento regolativo necessario a garantire il buon funzionamento del mercato, in tutte le ipotesi in cui possa essere altrimenti pregiudicato l'interesse generale e, in ogni caso, preferendo regole generali ed imparziali che incentivino i soggetti economici a porre in atto comportamenti socialmente desiderabili, piuttosto che prescrizioni particolari e dirette di specifici comportamenti. L'obiettivo da perseguire, in definitiva, è il mantenimento dell'insieme minimo di vincoli regolamentari, lasciando il più ampio spazio al libero gioco della concorrenza.

Far rispettare le disposizioni sostanziali della normativa posta a tutela della concorrenza è il compito assegnato dal legislatore, in applicazione dell'articolo 41 della Costituzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'azione dell'Autorità è volta a impedire che l'esercizio abusivo del potere di mercato, i comportamenti concertati dei soggetti economici e la realizzazione di concentrazioni tali da costituire o rafforzare una posizione dominante restringano in misura significativa la capacità degli operatori di competere effettivamente sui mercati, ostacolando per questa via l'adeguamento della struttura produttiva alle trasformazioni tecnologiche e all'evoluzione della domanda e rallentando, in ultima analisi, lo sviluppo economico del paese. Il rispetto della normativa antitrust non costituisce, peraltro, solo una condizione indispensabile per uno sviluppo economico ordinato e duraturo. Assicurare agli operatori economici pari opportunità conduce infatti alla realizzazione di un ambiente di mercato idoneo a soddisfare al meglio le esigenze dei consumatori: le imprese, in presenza di pressioni concorrenziali, offrono una più ampia gamma di beni e servizi, di migliore qualità e a prezzi più contenuti.

Certo, il miglioramento delle condizioni competitive dell'economia, nel favorire l'allargamento dei mercati e i mutamenti nella divisione sociale del lavoro, può porre problemi di equità, giacché, in generale, il costo della flessibilità ricade in modo non uniforme sui diversi soggetti sociali, talvolta depauperando il capitale umano e il valore investito in talune professioni e attività, e imponendo riduzioni dei livelli occupazionali in alcuni settori. Che il costo della flessibilità debba essere socializzato, affinché non ricada in modo disforme tra i diversi soggetti economici, che non ne portano specifica e diversa responsabilità, è non solo auspicabile ma necessario. La vera sfida non è dunque sul se, ma sui modi di tale socializzazione. Infatti il presupposto per soddisfare agevolmente la domanda di maggiore equità è proprio il conseguimento di una maggiore ricchezza, condizione che può realizzarsi solo attraverso l'adeguamento del sistema produttivo alle nuove realtà tecnologiche e di mercato. Risulta pertanto di importanza primaria che al costo sociale dell'adeguamento si faccia fronte, tutte le volte in cui ciò sia possibile, con appropriate politiche economiche redistributive, rifuggendo dalla tentazione di giustificare l'adozione di politiche di tipo conservativo con la necessità di soddisfare la domanda di equità sociale.

Un'ulteriore argomentazione utilizzata per difendere assetti regolamentari e politiche di tipo protezionistico, e al contempo esaltare i possibili svantaggi legati alla globalizzazione, insiste sulle difficoltà che l'apertura dei mercati potrebbe provocare alle imprese abituate a operare in ambiti più ristretti. Ma, a ben vedere, la rivoluzione informatica, abbassando i costi di accesso ai mercati mondiali, riduce i vantaggi informativi una volta strettamente legati

alla dimensione. Le nuove tecnologie tendono dunque a ridurre, non ad accrescere, i vantaggi relativi delle grandi imprese. Per l'assetto industriale dell'Italia, tradizionalmente caratterizzata da una struttura produttiva in cui prevalgono le imprese di piccole dimensioni, si tratta di un fattore estremamente positivo. E' innegabile, peraltro, che le imprese italiane hanno sempre tratto grande beneficio dall'allargamento dei mercati, riuscendo ad espandersi progressivamente nei Paesi che via via si aprivano al commercio con l'estero, adattando le proprie tecnologie di produzione al progresso tecnico prevalente e differenziando i propri prodotti al mutare della domanda.

Se questi risultati sono stati ottenuti nel settore manifatturiero tradizionale, in cui pure erano importanti i vantaggi conseguibili dallo sfruttamento delle economie di scala, a maggior ragione essi possono essere conseguiti nei mercati attualmente in fase di crescita, ove il progresso tecnologico comporta benefici da cui le imprese di piccola dimensione possono trarre vantaggi relativi superiori, accedendo ad attività e a mercati precedentemente loro preclusi. Ciò non significa, *va da sé*, che le dimensioni delle imprese che sapranno meglio cogliere i vantaggi delle mutate condizioni di offerta e di domanda resteranno necessariamente piccole. La crescita dimensionale è anzi, in se stessa, conseguenza del contesto competitivo ed evidenza del successo delle imprese più efficienti. A tal fine, è indispensabile che il gioco concorrenziale non sia falsato.

I servizi di pubblica utilità tra monopolio e liberalizzazione

Il ruolo svolto dall'Autorità, fin dalla sua istituzione, è stato precisamente volto ad impedire i comportamenti restrittivi delle imprese che tendono ad ostacolare l'ingresso dei nuovi operatori frenandone ingiustificatamente le opportunità di sviluppo. Soprattutto nei servizi di pubblica utilità appena liberalizzati, tuttavia, la tutela della concorrenza da sola non è sempre sufficiente. Le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, le poste, il settore televisivo sono esempi di mercati in rapida evoluzione e dalle grandi opportunità di crescita, ma ancora frenati da regolamentazioni basate su riferimenti tecnologici e di consumo spesso superati. Le riflessioni e gli interventi che, a livello nazionale, sono stati orientati a favorire l'espansione della produzione e dei consumi non sempre si rivelano adeguati a tale scopo. Ciò vale anche per le regolamentazioni adottate per adeguarsi ai processi comunitari di liberalizzazione.

Le direttive comunitarie si limitano infatti a definire i principi generali che devono informare le diverse normative nazionali, lasciando agli Stati membri la scelta delle concrete e specifiche modalità per darvi attuazione. In Italia, come peraltro in Francia, le

direttive comunitarie sono state spesso interpretate come se imponessero un livello massimo di liberalizzazione. Nel settore postale, ad esempio, la direttiva comunitaria 97/67/CE è stata recepita in Italia introducendo il livello minimo di liberalizzazione in essa previsto, con la conseguenza che l'area della riserva non è stata ridimensionata ma ampliata. Tale decisione si è fondata sull'applicazione meccanica dei parametri previsti nella direttiva, nell'errata convinzione che il benessere sociale fosse associato al minor livello di concorrenza possibile e che pertanto non fosse auspicabile l'estensione degli ambiti di liberalizzazione. Ben diversamente da così, il recepimento di una direttiva comunitaria dovrebbe costituire l'occasione per affrontare complessivamente le problematiche regolatorie di un determinato settore, eliminando i vincoli ingiustificatamente restrittivi e consentendo così ulteriori e maggiori opportunità di crescita alle proprie imprese. La scelta minimale, invece, esplica un effetto frenante sull'allargamento dei mercati e può condurre al mantenimento di mercati oligopolistici segmentati, spesso sulla base dei vecchi confini nazionali: ciò riduce complessivamente la competitività del sistema e rischia di vanificare il progetto di ridefinire la "divisione del lavoro" all'interno dello spazio economico dell'Unione Europea.

Relativamente alle politiche di apertura alla concorrenza dei servizi di pubblica utilità, l'Autorità ritiene opportuno ribadire che le privatizzazioni non conducono necessariamente alla concorrenza, anche se associate ad estese liberalizzazioni, ma possono invece favorire la creazione di monopoli privati, solo eventualmente più efficienti. La circostanza che le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità il più delle volte operano nei mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale rende ricorrente e naturale la tendenza ad ostacolare l'ingresso in tali mercati di eventuali concorrenti. Ai fini di un controllo efficace del rischio di monopoli privati, è opportuno valutare attentamente la necessità di una ristrutturazione societaria, da effettuarsi preventivamente rispetto alla privatizzazione. In linea generale è da preferire una vera e propria separazione proprietaria, in quanto questa presenta il duplice vantaggio di eliminare gli incentivi dell'impresa in posizione dominante ad estendere abusivamente tale posizione in altri mercati potenzialmente concorrenziali e di semplificare l'attività di regolamentazione, rendendo meno rilevanti eventuali asimmetrie informative tra il regolamentatore e l'impresa regolamentata.

Le scelte italiane sono state tuttavia di tipo diverso. Telecom Italia è stata privatizzata senza neanche una preventiva valutazione sull'opportunità di una separazione verticale; le Ferrovie e le Poste continuano ad essere verticalmente integrate. Una riflessione più articolata al riguardo vi è stata in occasione della riforma del sistema elettrico nazionale e di quella, recentissima, relativa al gas. Per quanto riguarda il settore elettrico il problema delle di-

scriminazioni collegate ad una gestione integrata di tutte le fasi della produzione e distribuzione è stato affrontato e risolto, sia pure in maniera meno radicale di quanto sarebbe stato possibile tramite una separazione proprietaria, affidando la gestione della rete di trasmissione ad un operatore indipendente responsabile di tutte le scelte strategiche dell'impresa. Per il settore del gas, che pure costituisce un esempio essenzialmente positivo di adeguamento alla relativa direttiva comunitaria, sotto il profilo che qui rileva la scelta è stata ancor meno coraggiosa, atteso che per Snam è stata proposta una ristrutturazione solo societaria, permanendo cioè l'integrazione proprietaria anche nella gestione della rete.

L'esperienza di numerosi Paesi dimostra invece che le ragioni che rendono preferibile la separazione sono in genere più forti di quelle che inducono a ritenere vantaggioso il mantenimento dell'integrazione verticale. Le politiche di liberalizzazione dovrebbero, anche in Italia, adeguarsi a questo cambiamento di prospettiva, riconoscendo che la scelta di mantenere l'impresa verticalmente integrata ovvero di procedere ad uno smembramento societario e proprietario deve essere basata su argomentazioni di natura tecnica volte a verificare, nel caso concreto, l'effettivo rilievo dei benefici dell'integrazione. La scelta degli assetti strutturali del mercato dovrebbe infatti dipendere da considerazioni di efficienza, evitando ogni riferimento pregiudiziale a motivazioni di politica industriale volte a creare o a rafforzare eventuali "campioni nazionali".

Più in generale, i processi di liberalizzazione e di privatizzazione dovrebbero essere sistematicamente condotti in modo tale da creare le premesse per un contesto effettivamente concorrenziale. Un monito in questo senso ci viene dal settore dell'energia elettrica: a un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 79/99 si riscontrano ripetute e significative evidenze, non tutte riconducibili alla gradualità del periodo transitorio, di difficoltà di accesso alla rete elettrica in linea con il nuovo assetto competitivo e pluralistico del settore. Peraltro, sebbene il gestore della rete di trasmissione nazionale abbia piena titolarità e funzioni dal 1° aprile 2000, l'assunzione di diritti ed obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica da parte di terzi produttori indipendenti, essendo condizionata all'emanazione di ulteriori provvedimenti, resta al momento in capo ad Enel, che continua a servire una parte consistente del mercato libero.

Creare le condizioni per un sufficiente grado di concorrenza fin dall'inizio del processo di liberalizzazione è di fondamentale importanza, tanto più in settori, quali quelli dei servizi di pubblica utilità, in cui la cultura della concorrenza non è certo radicata e che dunque richiedono anzitutto e soprattutto uno sforzo per far capire che il mutamento c'è stato, o comunque è in atto, e che pertanto occorre trarne le conseguenze. La mancata abitudine alla

competizione, dovuta a contesti normativi del passato, anche recentissimo, continua tuttavia, sia nell'ipotesi in cui permangono estese aree di monopolio legale, sia nei settori dove l'apertura alla concorrenza è stata più efficace, a costituire un alibi o comunque uno dei fattori che "favorisce" comportamenti anticoncorrenziali, come testimonia l'attività svolta dall'Autorità in questo ultimo anno, molto spesso volta ad evitare che le imprese operanti in mercati ormai liberalizzati ne ostacolino l'accesso ovvero reintroducano restrizioni e vincoli comportamentali che la riforma regolamentare ha inteso eliminare.

L'Autorità ha avuto modo, ad esempio, di constatare e sanzionare taluni comportamenti realizzati da Ferrovie dello Stato, che, nel mettere a disposizione i propri servizi di trasporto ferroviario, ha abusivamente favorito, a scapito dei concorrenti, le società da essa controllate o partecipate, indirizzando verso di esse una parte cospicua e crescente della domanda di trasporto intermodale. Ciò conferma che la separazione contabile e societaria non risulta, non di per sé, idonea a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. L'obiettivo di una separazione sostanziale tra i servizi di trasporto ferroviario e altre attività ad essi collegate appare pertanto particolarmente desiderabile e, lo aggiungo, facilmente conseguibile.

Anche con riferimento ai mercati di telecomunicazione che venivano via via aperti alla concorrenza, non sono mancati procedimenti che hanno interessato l'operatore in posizione dominante, in ragione dei suoi tentativi di ostacolare l'ingresso dei concorrenti. Ancora recentemente, l'Autorità ha infatti accertato che Telecom Italia aveva cercato di conquistare una posizione dominante nel mercato dei servizi di collegamento ad Internet, imponendo ai suoi concorrenti in questo mercato condizioni contrattuali per l'accesso alla rete telefonica particolarmente gravose, in particolare di prezzi persino superiori a quelli praticati dalla stessa Telecom Italia alla clientela finale. Per effetto di tali comportamenti sarebbe pertanto risultato impossibile, per i nuovi operatori, rimanere nel mercato senza subire perdite considerevoli. Sono inoltre attualmente in corso, sempre nei confronti dell'ex-monopolista, due procedimenti istruttori tesi a verificare se configurano abusi di posizione dominante i comportamenti posti in essere in occasione della negoziazione dei contratti di interconnessione inversa e quelli relativi alle modalità di commercializzazione dei servizi Interbusiness attraverso l'offerta all'utenza di accesso alla rete per la trasmissione dati sulla base della tecnologia ADSL.

Gli interventi dell'Autorità nei confronti delle imprese fornitrici di servizi pubblici non hanno riguardato soltanto la repressione di comportamenti abusivi, ma anche accordi collusivi nell'ambito di mercati caratterizzati dalla presenza di più operatori. Nel settore

del radiomobile, i pur evidenti benefici per gli utenti, in termini di riduzione di prezzi, di differenziazione del prodotto e di miglioramenti qualitativi dell'offerta, sono stati inferiori a quelli possibili a causa dei comportamenti posti in essere da Tim e Omnitel, fino a pochi mesi prima le due sole imprese operanti in tale mercato. Con un procedimento istruttorio concluso nel settembre 1999, l'Autorità ha infatti accertato che i due operatori si erano accordati per fissare congiuntamente i prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile e i prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, riducendo significativamente, a svantaggio degli utenti, il grado di concorrenza nel mercato. La gravità dell'intesa ha indotto l'Autorità a infliggere alle due imprese una sanzione globale di quasi 150 miliardi di lire, la maggiore in termini assoluti mai comminata dall'Autorità.

Il caso Tim/Omnitel dimostra che la cultura della concorrenza non si acquisisce da un giorno all'altro e che nei settori di recente liberalizzazione sussiste non solo il rischio di comportamenti abusivi, ma anche quello di accordi collusivi. Occorre cambiare modo di pensare, rendersi conto che vanno lasciati al loro posto, dunque alle nostre spalle, ricordi e nostalgie del passato, capire che protezioni e collusioni sono dannose in primo luogo per lo stesso sistema delle imprese, che perdono competitività nello spazio europeo ed in quello internazionale, dove l'abitudine alla competizione in tutti i settori, anche nei servizi pubblici, ha fatto crescere le imprese, non importa se private o pubbliche, e con esse l'economia reale. Basti pensare al costo per le imprese nella competizione internazionale di tariffe più alte nell'energia, nei trasporti, nella comunicazione, nelle assicurazioni. Non è un caso che i risultati in termini di sviluppo economico e di miglioramento della competitività siano più favorevoli nei Paesi, anche europei e molto simili al nostro, dove i processi di liberalizzazione dei mercati hanno avuto un ritmo più sostenuto e gli obiettivi sono stati perseguiti con coraggio e lungimiranza.

La spinta alla liberalizzazione dovrebbe inoltre estendersi anche a livello locale, non essendo accettabile che i vincoli eliminati a livello centrale siano mantenuti o reintrodotti localmente. In questa prospettiva l'Autorità è intervenuta con un parere a proposito del processo di riforma della disciplina dei servizi pubblici locali. Nella stessa ottica è opportuno ricordare, ad esempio, che la pianificazione strutturale del mercato, che il decreto legislativo sulla liberalizzazione della distribuzione commerciale intendeva superare, è stata riproposta negli interventi normativi di un gran numero di Regioni, con la conseguenza che, sia pure in modo meno penetrante di quanto avveniva in passato, la regolamentazione in materia continua a rimanere invadente. L'irrigidimento dei mercati rischia di determinare, nel lungo periodo, danni ben maggiori di quelli prodotti da un'accresciuta e immediata flessibilità.

Concorrenza e regolazione nei servizi privati

La riforma della regolazione dovrebbe estendersi, infine, anche ai servizi diversi da quelli di pubblica utilità, quali i servizi professionali, quelli finanziari e assicurativi, i servizi di distribuzione commerciale al dettaglio e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. A questi servizi fa capo una quota considerevole del prodotto interno lordo del Paese, sicché, ove fossero più ampiamente liberalizzati, il loro ruolo potrebbe considerevolmente aumentare, contribuendo in modo significativo all'espansione del reddito e dell'occupazione nell'economia nazionale.

Ciò non significa, beninteso, che la regolamentazione economica vada interamente eliminata, essendo a volte necessaria per il perseguimento di importanti interessi di carattere generale, quali la garanzia di un livello minimo di servizio per alcuni servizi essenziali, la stabilità dei mercati finanziari e assicurativi, la qualità dei servizi professionali, l'ordinato sviluppo urbanistico e ambientale. Tali obiettivi, tuttavia, non debbono essere perseguiti ostacolando l'ingresso nei mercati, attraverso l'individuazione di limiti quantitativi ovvero ricorrendo a onerosi procedimenti amministrativi o, ancora, fissando prezzi minimi per i servizi offerti, bensì mediante opportuni interventi di riforma volti a stabilire regole che consentano il perseguimento degli interessi di carattere generale nel massimo rispetto possibile dei principi della concorrenza.

La liberalizzazione dei servizi, è opportuno ribadirlo, deve inoltre essere attuata in modo tale da favorire un ambiente il più concorrenziale possibile e che dunque non riguardi solo il prezzo, bensì tutte le componenti di un determinato servizio. I meccanismi concorrenziali, infatti, generano risultati positivi se tali da influenzare l'attività d'impresa in relazione a tutte le caratteristiche delle possibili strategie commerciali. Un esempio per tutti è fornito dal processo di riforma della regolamentazione in materia di distribuzione dei carburanti. In tale settore la liberalizzazione ha infatti riguardato, fino ad epoca recentissima, solo i prezzi; ciò che non ha consentito una reale apertura di tale mercato. Le scelte del modello di liberalizzazione sono state probabilmente influenzate dall'esigenza di favorire un passaggio graduale verso un mercato meno regolamentato, che tuttavia ha contribuito a mantenere nel tempo assetti assai poco concorrenziali e tali da favorire comportamenti collusivi, come ipotizzato dall'Autorità in un'istruttoria in corso nei confronti delle principali compagnie petrolifere italiane.

Una liberalizzazione parziale o, se si preferisce, una mezza riforma, raramente mantiene le promesse di produrre un compromesso pragmaticamente positivo nel mondo del possibile. Più spesso conduce a risultati insoddisfacenti per tutti, fino a produrre, in alcuni casi, effetti tali da lasciare spazio a nostalgie di prez-

zi regolamentati. E tuttavia il ritorno a regimi di prezzi più o meno controllati non è la medicina appropriata. E' invece necessario, da un lato, una liberalizzazione compiuta; dall'altro, il rigoroso rispetto della normativa a tutela della concorrenza, che spetta a questa Autorità garantire con gli strumenti di cui dispone. Non è certo un caso che in questo momento l'Autorità stia portando a termine la citata istruttoria sui carburanti e un procedimento sulle assicurazioni, queste ultime oggetto anche di un'indagine conoscitiva.

Oltre ai procedimenti in corso appena richiamati, ed indipendentemente dal loro esito, occorre sottolineare che numerose violazioni della concorrenza sono state riscontrate in settori precedentemente caratterizzati da una diffusa regolamentazione. Anche in questi ambiti è infatti emersa la tendenza a ridurre il gioco della concorrenza, che l'eliminazione dei prezzi amministrati aveva invece inteso promuovere. In molti casi si è trattato di accordi per fissare i prezzi di vendita. Nel settore farmaceutico, ad esempio, l'Autorità ha concluso nel luglio 1999 un procedimento istruttorio relativo a pratiche restrittive della concorrenza volte a coordinare i prezzi di vendita dei farmaci collocati in classe C, dunque a totale carico del paziente. Alla base del parallelismo di prezzo riscontrato dall'Autorità vi era un fitto scambio di informazioni tra diverse società che commercializzavano lo stesso principio attivo con marchi differenti.

Nello stesso periodo di riferimento l'Autorità ha accertato e sanzionato l'esistenza di intese restrittive realizzate nel settore dei servizi professionali. Mi riferisco, in particolare, all'intesa posta in essere nel settore della revisione contabile, che ha coinvolto le sei principali imprese operanti in tale settore, tutte note società multinazionali, e a cui ha contribuito significativamente l'associazione di categoria. In questo procedimento è stato accertato un significativo coordinamento delle politiche commerciali delle imprese, realizzato tramite la predisposizione di un tariffario relativo ai compensi per le singole prestazioni, la messa in atto di una politica volta a ridurre le possibilità di sottrazione reciproca dei clienti ed infine la decisione comune di non partecipare a gare di appalto quando il criterio di aggiudicazione fosse quello del massimo ribasso. L'Autorità ha inoltre sanzionato un'intesa posta in essere dall'associazione dei consulenti del lavoro e consistente in un boicottaggio collettivo realizzato in seguito alla decisione di uno dei principali produttori di software applicativo per l'amministrazione e gestione del personale in Italia di attivarsi anche nel mercato a valle dell'offerta di servizi informatici per la elaborazione delle buste paga. Il boicottaggio era stato giustificato con l'intento di proteggere l'attività dei consulenti del lavoro dall'ingresso di un concorrente in un ambito di attività ritenuto riservato, ma ne aveva invece ostacolato l'operare in attività svolte del tutto legittimamente.

I casi appena richiamati evidenziano che nei mercati soggetti ad una regolamentazione diffusa la severa applicazione della normativa antitrust è essenziale per evitare che le imprese restringano la concorrenza ben al di là di quanto già previsto dalla regolamentazione vigente ovvero reintroducano, tramite comportamenti privati, le restrizioni che la riforma della regolamentazione aveva inteso eliminare. Con riferimento agli strumenti più appropriati per stimolare comportamenti concorrenziali in settori interessati da riforme liberalizzatrici, una riflessione particolare deve essere dedicata all'introduzione dei cosiddetti tetti antitrust. L'individuazione di quote di mercato soglie che inderogabilmente non devono essere superate da nessun operatore è una scorciatoia inadeguata, che pure in molti settori dell'economia, dal cinema ai diritti televisivi relativi al calcio e, recentemente, al gas è stata proposta con buone intenzioni, senza però che venissero considerate le innumerevoli controindicazioni. Innanzitutto, l'individuazione di una quota di mercato è una misura troppo meccanica per la definizione di una posizione dominante ed è tale da influenzare negativamente la stessa applicazione della normativa antitrust: in tal modo viene infatti implicitamente assegnata una patente di liceità a tutti i comportamenti posti in essere dall'impresa posizionata al di sotto della quota di mercato soglia, con effetti negativi sull'evoluzione del processo concorrenziale. Inoltre, se i tetti antitrust non sono temporanei e si impedisce durevolmente all'impresa dominante di operare al di sopra della quota di mercato ad essa assegnata, si realizza una segmentazione artificiale dei mercati, che può favorire comportamenti collusivi, con una significativa riduzione del grado di concorrenza.

I principali interventi dell'Autorità

Nel periodo oggetto della presente relazione, l'Autorità ha ricevuto 12 comunicazioni volontarie di intese e più di 500 comunicazioni di progetti di concentrazione, circa 800 denunce di comportamenti ritenuti anticoncorrenziali e un migliaio concernenti messaggi pubblicitari, cui vanno aggiunte oltre 30 richieste di pareri ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge. L'aumento del numero delle richieste di intervento si è accompagnato, nel corso del tempo, ad una più precisa corrispondenza tra la natura delle questioni segnalate e l'ambito della competenza propria dell'Autorità.

Tra le fattispecie di comportamenti anticompetitivi ricorrenti, numerose sono le intese restrittive consolidate nell'ambito di associazioni di categoria. Nell'anno appena trascorso queste hanno riguardato, oltre ai già ricordati casi della revisione contabile e della consulenza del lavoro, il settore farmaceutico, quello della produzione di caldaie a gas e quello della vendita dei diritti televisivi sportivi. La consuetudine degli incontri tra associati e la scar-

sa consapevolezza dell'importanza anche sociale della normativa antitrust determinano infatti, in non pochi casi, un clima favorevole all'adozione di comportamenti collusivi fino alla creazione di veri e propri cartelli. Come accertato in relazione al consorzio dei produttori di conglomerato bituminoso, un particolare strumento che favorisce accordi orizzontali di prezzo e di ripartizione dei mercati può essere offerto dai cosiddetti consorzi di qualità. L'attività di tali consorzi, sicuramente importante per la valorizzazione delle produzioni nazionali, non può e non deve costituire uno strumento per rafforzare, invece che la qualità a vantaggio dei consumatori, il potere di mercato delle imprese coinvolte.

Nel settore dei beni di consumo, dove le imprese cercano spazi di mercato tramite la differenziazione del prodotto, gli accordi collusivi non riguardano necessariamente il prezzo, ma possono avere ad oggetto altri ambiti che coinvolgono il più vasto insieme delle strategie commerciali delle imprese. L'Autorità ritiene che queste tipologie di accordi debbano essere valutate con la medesima severità dei cartelli tradizionali perché, come quelli, consentono alle imprese di fissare prezzi ben più elevati di quelli concorrenziali, con svantaggi significativi per i consumatori. Nel marzo di quest'anno, ad esempio, l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti dei principali produttori di latte artificiale per neonati, riscontrando che essi si erano accordati per coordinare le rispettive politiche commerciali e distributive. Precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, l'intesa ha arrecato grave pregiudizio ai consumatori, costretti ad acquistare il prodotto a prezzi sensibilmente maggiorati.

L'attenzione all'insieme delle politiche commerciali delle imprese assume rilievo anche nei casi di abuso di posizione dominante. Richiamo qui il procedimento a termine del quale l'Autorità ha accertato che Coca Cola e due dei suoi imbottiglieri hanno abusato della loro posizione dominante fidelizzando i grossisti di bevande, tramite clausole contrattuali di sconto particolarmente favorevoli, nel tentativo di espellere dal mercato il principale concorrente, Pepsi Cola. Un ulteriore profilo abusivo è stato riscontrato nei contratti stipulati con la grande distribuzione organizzata, avendo Coca Cola imposto, in virtù della sua forza di mercato, l'occupazione di spazi all'interno dei punti vendita allo scopo di ostacolare la presenza dei concorrenti. Tali comportamenti abusivi sono stati considerati particolarmente gravi, in quanto volti a ridurre sensibilmente la gamma dei prodotti offerti al consumatore finale. Al di là del caso di specie, il provvedimento Coca Cola riveste notevole importanza precisamente perché consente di evidenziare che le previsioni in materia di abuso sono caratterizzate dalla peculiarità che la norma sanziona comportamenti aggressivi che sarebbero considerati leciti in un mercato concorrenziale, ma che ri-

sultano invece vietati qualora posti in essere da un'impresa in posizione dominante, la quale, precisamente in ragione di tale posizione, ha una speciale responsabilità.

Passando alle concentrazioni, va anzitutto ricordato che il divieto imposto dalla legge non ha come scopo di impedire la semplice crescita delle dimensioni aziendali, bensì di controllare che, nei mercati in cui un'impresa dominante opera, non si creino condizioni strutturali dannose per l'evoluzione concorrenziale e, in ultima analisi, negative per lo sviluppo economico del Paese. Ne consegue, da un lato, che qualsiasi operazione di concentrazione notificata, indipendentemente dalla sua dimensione, può condurre alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante; dall'altro, che più ampio è il mercato e più articolata e variegata la struttura dimensionale dell'industria, come nel caso italiano, meno numerosi saranno i casi in cui un'operazione di concentrazione desti preoccupazione sotto il profilo concorrenziale.

Anche rispetto al 1999 e al primo trimestre del 2000 si conferma il dato di una scarsa propensione ad acquisire imprese estere (e viceversa): l'incidenza delle operazioni transfrontaliere sul valore totale delle transazioni è infatti fra i più bassi in ambito comunitario. Nello stesso periodo è tuttavia notevolmente aumentato, con un incremento pari al 25%, il numero di operazioni di concentrazioni notificate, rispetto alle quali, per le ragioni sulle quali mi sono prima soffermato, è stato necessario avviare solo sei istruttorie. Tra queste segnalo l'acquisizione della Schweppes da parte di Coca Cola, conclusa con un ritiro della notifica a seguito dei rilievi mossi dall'Autorità; e l'acquisizione del controllo della società Autostrade da parte della società Edizioni Holding, operazione autorizzata con condizioni atte ad evitare il rischio di una possibile monopolizzazione del mercato della ristorazione autostradale da parte di Autogrill, società controllata da Edizioni Holding.

Un rilievo a sé merita l'esame della concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, valutata da Banca d'Italia per quanto attiene ai tipici mercati bancari della raccolta e dell'impiego dei fondi e da questa Autorità per quanto riguarda il factoring e i mercati finanziari del risparmio gestito. I due procedimenti, avviati in funzione della rilevante compressione della concorrenza suscettibile di determinarsi in alcune aree geografiche del Paese, sono stati portati avanti con uno spirito di profonda collaborazione istituzionale, e si sono conclusi con il via libera all'operazione a seguito della proposta avanzata dalle parti di alienare un certo numero di sportelli bancari. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha inoltre espresso alla Banca d'Italia 56 pareri in merito alle operazioni di concentrazioni nel settore del credito, nonché in merito alle importanti istruttorie in tema di intese tra istituti bancari, una delle quali ha portato, per la prima volta, a sanzionare le banche coinvolte.

Infine, una particolare attenzione va rivolta all'attività di controllo e repressione della pubblicità ingannevole. Questa realizza una forma di tutela diretta dei consumatori, in quanto acquirenti dei beni e servizi presenti sul mercato, da quei messaggi pubblicitari che inducano o possano indurre in errore i destinatari e che, a causa del loro carattere decettivo, possano pregiudicarne il comportamento economico ovvero che, per questo motivo, ledano o possano ledere un concorrente. Richiamo anche che di recente il legislatore ha attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'ulteriore competenza a giudicare anche sulle controversie in materia di pubblicità comparativa. Nel relativo decreto sono precisate le condizioni cui è subordinata la liceità della comparazione per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti dal confronto. Tale competenza rafforza il legame tra l'attività in materia di concorrenza e quella di pubblicità, al contempo segnando un'evoluzione importante per un ordinamento orientato a reprimere forme di comparazione tra prodotti e servizi unicamente sotto il profilo della concorrenza sleale.

Nel corso del 1999 e nei primi tre mesi del 2000 è stata accertata l'ingannevolezza di 275 messaggi pubblicitari. E' possibile individuare alcune tematiche rilevanti, collegate a settori e ad ambiti particolarmente interessati a fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole: le telecomunicazioni, il credito al consumo, i cosmetici, gli integratori alimentari, l'attività di formazione. Si tratta talvolta di forme particolarmente odiose, come quelle in cui vengono prospettate offerte di lavoro, che invece celano corsi a pagamento, senza che poi vi sia alcuna garanzia di ottenere un lavoro. La stringente necessità di tutela in questo settore deriva dalla considerazione che il pregiudizio sopportato dal consumatore si concreta non solo in una perdita patrimoniale, ma anche in una perdita di tempo e di opportunità alternative.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità si è avvalsa della cooperazione del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, cui va un doveroso ringraziamento per il prezioso lavoro svolto, sia in relazione all'attività di concorrenza che alla repressione della pubblicità ingannevole. Proficuo e di grande collaborazione è stato il rapporto con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, scandito da uno scambio reciproco di pareri concernenti i rispettivi settori di competenza.

Continuando nella scia di un'importante tradizione, l'Autorità ha utilizzato i poteri, assegnati dalla legge, di segnalare eventuali distorsioni della concorrenza derivanti da norme e progetti normativi. Questa attività ha interessato diversi settori. Mi limito qui a richiamare le diverse segnalazioni concernenti i servizi professionali, settore rispetto al quale diventa sempre più impellente un progetto organico di riforma, e la recente segnalazione che ha affron-

tato il problema del tipo di procedura più adeguato ai fini dell'assegnazione delle licenze UMTS, risolvendolo nel senso di individuare il criterio decisivo, dopo che si è verificata l'idoneità dei soggetti in campo, nel fattore prezzo. Questo è infatti la misura più oggettiva del confronto concorrenziale e quella che assicura la maggiore trasparenza.

Al di là del merito delle questioni affrontate, si intende qui evidenziare che l'Autorità crede molto, con sincera convinzione, che tale attività sia testimonianza di un collegamento sostanziale e di un dialogo continuo con il Parlamento, utile ed indispensabile, affinché il contributo che la legge le richiede, in termini di segnalazione di norme e progetti normativi aventi effetti distorsivi della concorrenza, sia portato alla valutazione della massima espressione della democrazia del Paese.

L'Autorità fra diritto nazionale e diritto comunitario

I casi e i settori fin qui richiamati sono soltanto esemplificativi degli interventi svolti dall'Autorità nell'obiettivo di favorire l'evoluzione concorrenziale dell'economia italiana. Il fondamento comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione della legge antitrust ha rafforzato la qualificata indipendenza strutturale e funzionale dell'Autorità, garantendo che le sue decisioni siano basate su un substrato normativo e giurisprudenziale ampiamente consolidato. L'indipendenza dell'Autorità rappresenta la maggiore garanzia per un'applicazione efficace del diritto antitrust, accanto alla democrazia procedurale. Non soltanto le parti dei procedimenti vengono preventivamente informate con la più completa e trasparente motivazione delle risultanze istruttorie relative ai procedimenti che le riguardano, garantendo peraltro ampio spazio al contraddittorio, ma anche il mondo delle imprese e, in generale, il grande pubblico possono seguire l'evoluzione dell'attività tramite la pubblicazione e la diffusione elettronica delle decisioni.

Naturalmente, al fine di costituire un utile strumento di indirizzo dei comportamenti delle imprese, i provvedimenti dell'Autorità vanno considerati insieme alle decisioni dei competenti organi giurisdizionali, il Tribunale Amministrativo del Lazio e il Consiglio di Stato: decisioni che forniscono criteri generali di interpretazione delle norme a tutela della concorrenza, suggerendo talvolta all'Autorità rimedi agli eventuali vizi procedurali individuati e, comunque, utili indicazioni.

L'Autorità è e si sente parte di un sistema europeo di istituzioni che hanno il compito di vigilare sull'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, fondato sui principi fondamentali sanciti fin dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo della

Comunità europea, e solo riaffermati dalle integrazioni successive dell'Atto Unico, di Maastricht e di Amsterdam. La Commissione ha fino ad oggi, sotto il controllo sempre attento del giudice comunitario, svolto un compito essenziale, consistente non solo nel vigilare sul comportamento delle imprese e degli Stati membri, ma anche nel guidare il processo di progressiva apertura del mercato europeo complessivamente considerato. Oggi la situazione è diversa, essendosi la maggior parte degli Stati membri adeguati al modello comunitario di tutela della concorrenza. Vi è dunque la necessaria esperienza e maturità per assumere le responsabilità maggiori che il progetto di modernizzazione promosso dalla direzione generale della concorrenza, oggi sotto la responsabilità di Mario Monti, intende affidare alle autorità nazionali.

Il progetto di modernizzazione è volto alla realizzazione di un sistema meno accentrato in cui le autorità e i giudici nazionali abbiano, nell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, le medesime possibilità di intervento della Commissione, eliminando competenze esclusive che finora hanno ostacolato il processo di decentramento. Tale progetto richiede tuttavia un maggiore grado di cooperazione tra le diverse autorità nazionali. La rete delle autorità di concorrenza dell'Unione Europea può infatti guadagnare significativamente di efficienza solo se vengono sollecitate le sinergie e incentivate forme di cooperazione anche di natura orizzontale. Permettere il più ampio scambio di informazioni tra autorità nazionali di concorrenza sarebbe pertanto funzionale alla realizzazione di un'Europa meglio organizzata per la repressione delle pratiche restrittive della concorrenza e, per ciò stesso, più omogenea e più unita.

E mi riferisco all'Europa come traguardo irrinunciabile e valore complessivo, che non può essere ricondotto alla sola concorrenza. C'è anche l'Europa della solidarietà, del lavoro per tutti, del pari sviluppo di tutte le sue parti, della cultura, degli ideali dell'uomo libero difesi dall'impegno comune, in definitiva della democrazia. Tale dev'essere il contesto nel quale si realizza la democrazia economica, che nella parità di opportunità per tutti, dunque nella concorrenza, trova la sua più significativa espressione. L'Autorità crede nella concorrenza che stimola e non scoraggia l'iniziativa degli imprenditori capaci di investire e di creare posti di lavoro, di innovare, di competere in modo sano con altri operatori aventi uguale aspirazione. La competizione, tuttavia, non può essere ostacolata da una burocrazia cieca e da vincoli normativi fuori del tempo; abbisogna invece di stimoli, comprensione, supporto rapido in un sistema bancario moderno e in un sistema assicurativo aperto e capace anch'esso di modernizzarsi; e deve inoltre trovare già nel nostro Paese, e non più soltanto altrove, l'assistenza di un mondo professionale ben organizzato e non corporativo, capa-

ce di rispondere alla domanda attuale, che, almeno per la fascia che interessa il mondo delle imprese, è articolata, sofisticata e multidisciplinare.

Quest'anno la legge n. 287/90, e con essa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, compiono dieci anni. L'auspicio è che l'Autorità li dimostri nella sempre maggiore maturità e consapevolezza del proprio ruolo e dell'importanza dell'attività da essa svolta, che a tal fine richiede una tensione ed un impegno profondo e costante da parte di tutti i suoi dipendenti, cui va pertanto un grazie di cuore. L'Autorità nel suo complesso è fiera e gelosa al tempo stesso della sua indipendenza, che ritiene condizione assolutamente necessaria per il suo operare e che la rende ancor più consapevole di prestare un servizio al Paese e di non esercitare alcun potere che non sia quello voluto dal Parlamento di applicare la legge, nei limiti invalicabili da questa sanciti.

Appendice

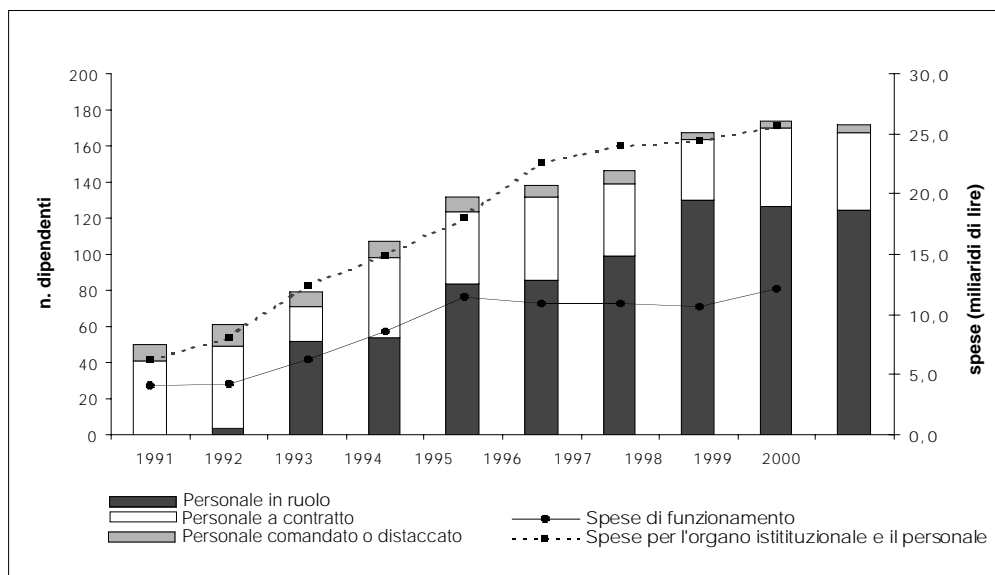
UN BILANCIO DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

Le risorse

La crescita del personale dell'Autorità è avvenuta gradualmente nel corso degli anni, per evitare che un troppo rapido completamento degli organici, nella misura originariamente prevista dall'articolo 11 della legge n. 287/1990 (150 in ruolo e 50 a contratto), potesse compromettere la funzionalità dell'istituzione, garantita invece da rigorose procedure di selezione. Fra il 1994 e il 1998 il processo di reclutamento del personale ha subito una rapida accelerazione, anche per far fronte alla crescita di attività seguita all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 74/1992, che attribuiva all'Autorità la competenza in materia di pubblicità ingannevole. Alla data del 31 luglio 2000 l'Autorità ha in servizio 165 dipendenti: 108 nella carriera direttiva (18 dirigenti e 90 funzionari), 47 in quella operativa, 10 in quella esecutiva. Sono in via di espletamento i concorsi per il completamento della pianta organica che, per via della recente attribuzione della competenza in materia di pubblicità comparativa (decreto legislativo n. 67/2000), è stata incrementata di 20 unità (10 nel 2000 e 5 in ciascuno dei due anni successivi).

L'andamento delle spese di bilancio ha seguito da vicino la crescita degli organici. La quota di spese imputata direttamente al personale è variata, nel periodo considerato, fra il 60 e il 70 per cento dei costi complessivi.

Personale (al 31 marzo di ogni anno) e spese (competenze dell'anno) dell'Autorità



L'attività svolta in materia di concorrenza (legge n. 287/1990)

Il numero delle denunce e segnalazioni di situazioni e comportamenti ritenuti lesivi della concorrenza ha avuto una crescita costante, parallelamente al diffondersi della conoscenza delle competenze attribuite all'Autorità. A partire dal 1998 si è anche registrato un sensibile incremento delle notifiche di operazioni di concentrazione fra imprese, soggette al controllo preventivo da parte dell'Autorità, a conferma di un processo di consolidamento dell'offerta da tempo in atto e comune a gran parte delle economie industrializzate. L'evoluzione dell'attività, più sotto un profilo qualitativo che di volume dei procedimenti, ha ricevuto un forte impulso dalle indagini conoscitive di natura generale previste dall'articolo 12 della legge, effettuate nei settori economici nei quali si ritiene possano sussistere ostacoli all'operare della concorrenza: su 20 indagini finora avviate, ben 16 sono state concluse fra il 1993 e il 1997, una nel 1999 e tre sono tuttora in corso.

Attività svolta in materia di concorrenza

	1991	1992	1993	1994	1995 (*)	1996	1997	1998	1999	2000 (31/7)
Concentrazioni	232	422	501	597	282	357	292	344	423	288
Istruttorie	1	5	9	3	1	3	7	2	6	4
di cui vietate	-	2	2	-	-	-	1	-	-	-
di cui autorizzate con condizioni (**)	-	1	3	-	-	3	5	2	2	4
Intese (***)	13	34	26	25	32	64	64	54	30	32
Istruttorie	3	14	14	14	5	23	12	14	12	10
- di cui violazioni	1	12	7	7	3	15	8	11	12	7
Abuso di posizione dominante (***)	4	20	20	14	31	52	46	21	15	18
Istruttorie	-	5	7	8	11	10	5	3	4	6
- di cui violazioni	-	5	6	5	8	7	4	2	3	5
Inottemperanza all'obbligo di notifica delle concentrazioni	2	7	2	7	5	13	-	2	6	4
Inottemperanza alla diffida	-	-	-	1	2	-	3	1	-	2
Indagini conoscitive	-	-	2	2	3	3	6	-	1	-
Attività di segnalazione e consultiva	3	3	11	15	25	18	38	42	30	14
Pareri alla Banca d'Italia	17	19	28	52	46	48	50	46	43	30
Diritti calcistici (legge n. 78/1999)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-

(*) Dal 1995 non devono più essere comunicate le operazioni di concentrazione tra imprese non indipendenti.

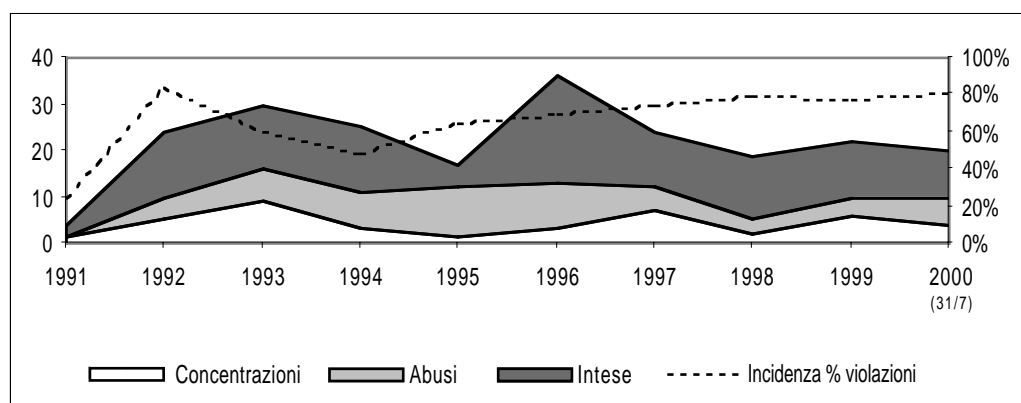
(**) A seguito di modifica degli accordi o con condizioni imposte dall'Autorità.

(***) Il dato complessivo delle intese e degli abusi comprende, oltre ai procedimenti istruttori indicati separatamente, i casi conclusi con una decisione di non avvio di istruttoria (per le intese) o di archiviazione (per intese e abusi), in quanto non sono stati riscontrati comportamenti lesivi della concorrenza.

L'attività istruttoria

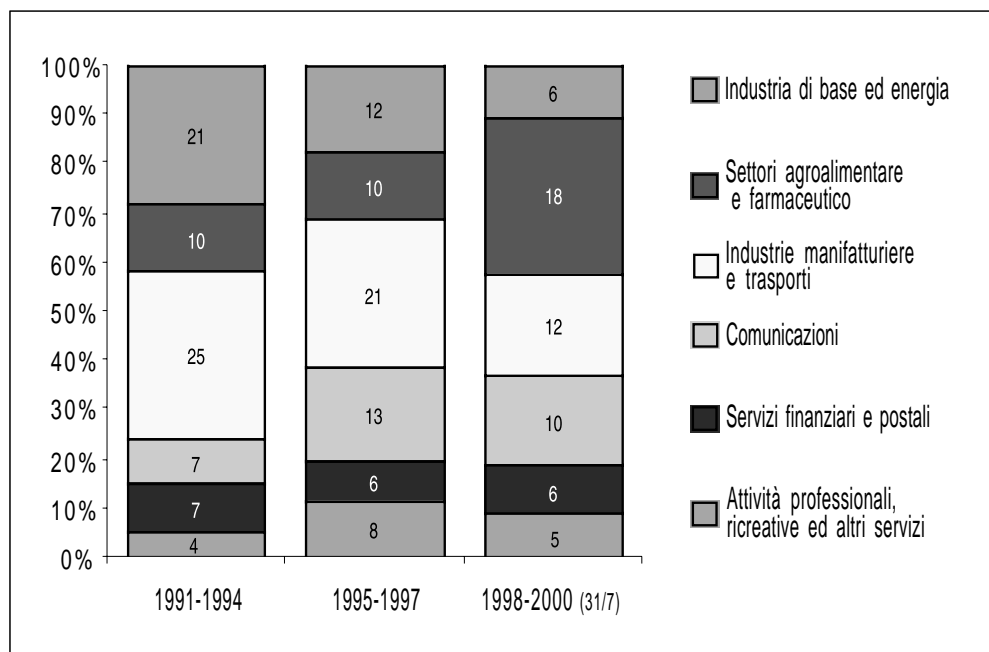
Dopo un picco raggiunto nel 1996, l'attività istruttoria si è stabilizzata intorno a 20 procedimenti all'anno, con una prevedibile ripresa nell'anno in corso (20 istruttorie concluse alla data del 31 luglio). Dal 1994 si registra una crescita costante dell'incidenza di casi istruttori conclusi con l'accertamento di comportamenti lesivi della concorrenza (dal 50 per cento nel 1994 all'80 per cento nel 2000). Ciò è indicativo di un progressivo miglioramento della qualità dei procedimenti, dove le ipotesi formulate in sede di avvio della fase istruttoria risultano sempre più spesso verificate al termine.

Procedimenti istruttori per anno di conclusione



L'andamento dei ricorsi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio contro le decisioni dell'Autorità è abbastanza uniforme nel tempo e segue quello dell'attività istruttoria. Limitatamente ai provvedimenti di chiusura di procedimenti conclusi con l'accertamento della violazione delle norme sulla concorrenza, circa 2/3 delle decisioni adottate sono state oggetto di impugnativa da parte dei soggetti interessati, con punte in alcuni anni prossime all'80 per cento. Pur se su dati non definitivi (i termini per la presentazione dei ricorsi per provvedimenti recenti non sono ancora chiusi), i primi sette mesi del 2000 sembrano indicare una riduzione dell'attività di contenzioso.

Distribuzione settoriale dei casi istruttori (*)



(*) Gli aggregati settoriali sono quelli risultanti dalla attribuzione a ciascuna delle sei direzioni istruttorie dell'Autorità delle competenze per settore di attività economica, disposta dalla stessa Autorità con delibera del 9 marzo 2000. Il numero dei casi attribuiti ai diversi settori può risultare inferiore a quello dei procedimenti, in quanto per ciascun caso possono essere stati esaminati sia profili abusivi della posizione dominante che la portata anticoncorrenziale delle intese. Inoltre, nel settore dei servizi finanziari non sono conteggiati i casi istruiti dalla Banca d'Italia nell'ambito delle proprie competenze in materia di tutela della concorrenza nel settore del credito.

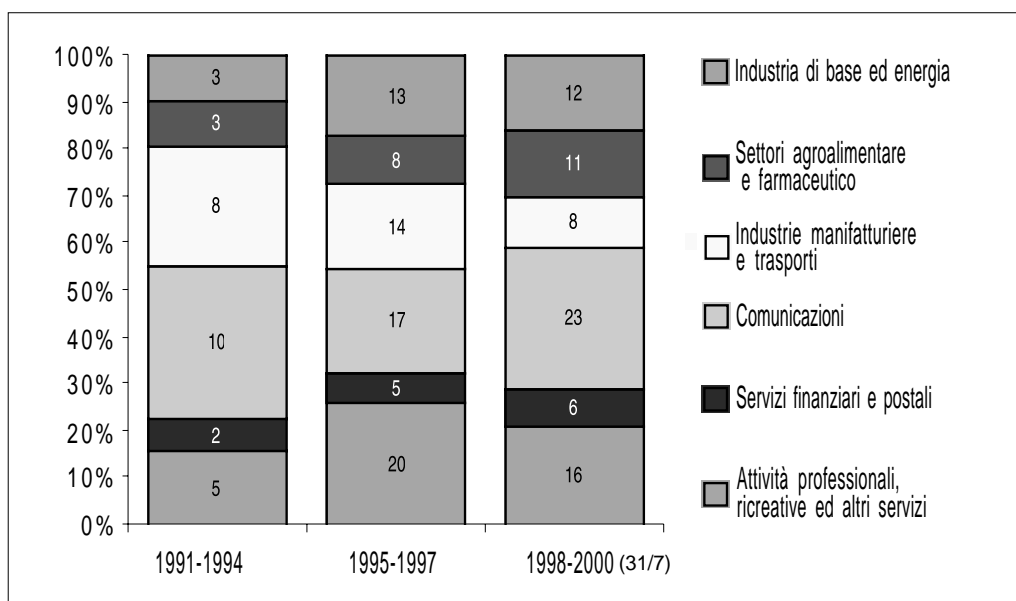
Il profilo settoriale dell'attività istruttoria si è progressivamente modificato nel corso dei dieci anni.

- Nel settore dell'industria di base sono state concluse, nella prima metà del decennio, numerose istruttorie nel mercato del cemento e del calcestruzzo. Negli anni recenti sono stati condotti pochi ma importanti procedimenti nei settori dell'energia elettrica e del petrolio.
- Il rilievo (in termini di casi istruiti) assunto dal comparto agroalimentare e farmaceutico nel periodo 1998-2000 è da attribuire alle numerose istruttorie condotte nel settore farmaceutico, a fronte di un'attenzione costante (in linea rispetto ai periodi precedenti) nei confronti di alcuni comparti alimentari e della grande distribuzione.
- Il settore delle comunicazioni (telecomunicazioni, televisione, editoria, tecnologie dell'informazione in generale) assume un peso rilevante fin dalla metà degli anni Novanta, in concomitanza col processo di liberalizzazione che ha interessato alcuni di questi mercati.
- Il settore dei servizi finanziari e postali è stato caratterizzato, in tutti i periodi considerati, da numerose indagini su un'ampia gamma di mercati assicurativi.

L'attività di segnalazione e consultiva

L'Autorità ha spesso esercitato la facoltà, prevista dalla legge istitutiva, di segnalare al Governo, al Parlamento o ad altre amministrazioni pubbliche norme vigenti o in via di formazione ritenute suscettibili di introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza in specifici comparti dell'economia nazionale. Il profilo settoriale di tali interventi evidenzia una significativa complementarietà rispetto all'attività istruttoria, soprattutto per i mercati che nel corso del decennio sono stati interessati da importanti processi di liberalizzazione (servizi di pubblica utilità, settore delle professioni), spesso avviati a seguito del recepimento di direttive comunitarie.

Distribuzione settoriale dei pareri e delle segnalazioni (*)



(*) Gli aggregati settoriali sono quelli risultanti dalla attribuzione a ciascuna delle sei direzioni istruttorie dell'Autorità delle competenze per settore di attività economica, disposta dalla stessa Autorità con delibera del 9 marzo 2000. I dati riportati si riferiscono ai soli pareri e segnalazioni resi pubblici dall'Autorità e non registrano gli interventi che, per loro natura, non sono attribuibili univocamente ad un settore di attività economica (bandi di gara in materia di appalti pubblici, riordino dei servizi pubblici locali, concessioni amministrative, agenzie di regolamentazione, ecc.).

Le sanzioni amministrative pecuniarie

Alla data del 31 luglio 2000 l'Autorità ha disposto l'applicazione di sanzioni pecuniarie per oltre 1.500 miliardi di lire. Circa il 95 per cento di queste ha riguardato soggetti partecipanti a intese ritenute gravemente lesive della concorrenza, poco più del 4 per cento imprese che hanno tenuto comportamenti abusivi; per il resto si è trattato di casi di inottemperanza all'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione, previsto dall'articolo 16 della legge. Oltre il 90 per cento delle sanzioni sono state disposte fra il 1999 e i primi sette mesi del 2000.

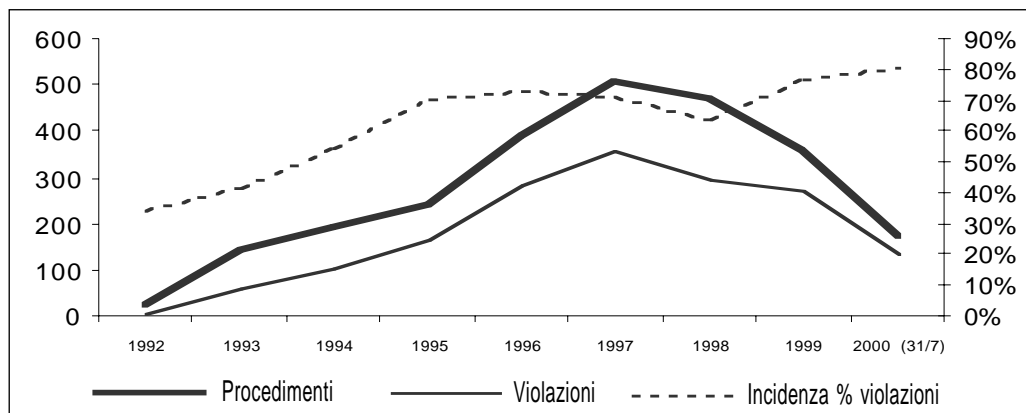
Ammontare delle sanzioni per anno (milioni di lire)

Anno	Intese	Abuso di posizione dominante	Omessa comunicazione (concentrazioni)	Totale	%
1991	-	-	500	500	0,0%
1992	11.511	-	-	11.511	0,8%
1993	60	1.907	60	2.027	0,1%
1994	20.379	1.099	140	21.618	1,4%
1995	522	3.750	100	4.372	0,3%
1996	2.134	452	395	2.982	0,2%
1997	49.474	3.411	-	52.885	3,5%
1998	7.793	15	216	8.024	0,5%
1999	168.466	35.001	588	204.055	13,4%
2000 (31/7)	1.199.917	19.230	150	1.219.296	79,8%
Totale	1.460.255	64.865	2.149	1.527.269	100,0%

L'attività svolta in materia di pubblicità ingannevole (decreto legislativo n. 74/1992)

I procedimenti in materia di pubblicità ingannevole possono essere avviati solo su istanza di parte, dove l'iniziativa può partire da concorrenti, consumatori, loro associazioni o da soggetti istituzionali. Nei primi anni di vigenza della normativa, la crescita delle denunce è stata rilevantissima, raggiungendo, a partire dal 1996, un flusso costante di segnalazioni (fra le 800 e le 1.000 all'anno). Dopo il valore massimo toccato nel 1997, il numero dei procedimenti istruttori avviati per accertare la presunta ingannevolezza dei messaggi pubblicitari denunciati si è progressivamente ridotto. A ciò ha corrisposto una crescita costante dell'incidenza dei procedimenti conclusi con l'accertamento della violazione; questi hanno rappresentato alla fine del periodo oltre l'80 per cento dei procedimenti avviati, a fronte di percentuali comprese fra il 35 e il 55 per cento nei primi anni di applicazione della normativa.

Procedimenti istruttori in materia di pubblicità ingannevole



Il contenzioso nei confronti delle decisioni dell'Autorità, particolarmente intenso fra il 1995 e il 1997, è dal 1998 in sensibile flessione. Limitatamente ai provvedimenti con cui è stata accertata l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario, il 22 per cento è stato oggetto di impugnativa innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio; l'incidenza si riduce al 12 per cento nel 1999 e al 7 per cento nei primi sette mesi del 2000 (in questo ultimo caso il dato non è definitivo).

Cronologia

1990

14 ottobre: entra in vigore la legge 10 ottobre 1990 n. 287 (norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

7 novembre: i Presidenti dei due rami del Parlamento nominano Francesco Saja Presidente dell'Autorità e, come Componenti, Luciano Cafagna, Fabio Gobbo, Giacinto Militello, Franco Romani.

15 novembre: il Ministro dell'Industria, su proposta del Presidente dell'Autorità, nomina Alberto Pera Segretario Generale.

21 novembre: prima riunione del Collegio, presso la sede del Ministero dell'Industria.

1991

4 febbraio: trasferimento della sede in via Calabria 48.
maggio: pubblicazione del formulario per la comunicazione delle operazioni di concentrazione fra imprese.

1992

14 febbraio: entra in vigore il decreto legislativo 25 gennaio 1992 n. 74, che attribuisce all'Autorità la competenza in materia di pubblicità ingannevole.

28 maggio: entra in vigore il regolamento per le procedure istruttorie in materia di concorrenza (Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991 n. 461).

1993

aprile-dicembre: realizzazione della connessione in rete locale informatica di tutte le postazioni di lavoro.

1994

31 luglio: muore il Presidente Francesco Saja.

11 novembre: i Presidenti dei due rami del Parlamento nominano Giuliano Amato Presidente dell'Autorità.

1995

1 gennaio: trasferimento della sede in via Liguria 26.

luglio: entra in funzione il sito *web* dell'Autorità sulla rete Internet.

27 luglio: entra in vigore il codice etico dell'Autorità.

ottobre: viene attivato il collegamento telematico con la Direzione Generale IV (Concorrenza) della Commissione Europea, per lo scambio di documenti in forma elettronica (progetto *Fourcom*).

20-21 novembre: convegno internazionale su "La tutela della concorrenza: regole, istituzioni e rapporti internazionali".

1996

26 febbraio: entra in vigore la legge n. 52/1996 (legge comunitaria 1994), che all'articolo 54 attribuisce all'Autorità il potere di applicare direttamente gli articoli 81, paragrafo 1, e 82 del Trattato CE.

4 marzo: accordo tra l'Autorità e la Banca d'Italia in merito alle procedure applicative dell'articolo 20 della legge n. 287/1990.

14 maggio: inaugurazione della nuova Biblioteca dell'Autorità, intitolata al Presidente Francesco Saja.

1 luglio: pubblicazione del formulario per la comunicazione delle intese e delle nuove modalità per la comunicazione delle operazioni di concentrazione fra imprese.

4-5 ottobre: convegno, in collaborazione con la Commissione Europea, su "Servizi pubblici, liberalizzazione e consumatori".

30 dicembre: entra in vigore il regolamento delle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole (Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627).

1997

febbraio: nuova versione del sito *web* dell'Autorità, con possibilità di accesso agli archivi completi di tutte le decisioni.

18 agosto: entra in vigore la legge n. 249 del 31 luglio 1997, che attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la competenza in materia *antitrust* nei settori della radiodiffusione e dell'editoria.

11 novembre: i Presidenti dei due rami del Parlamento nominano Giorgio Bernini, Marco D'Alberti, Michele Grillo e Giovanni Palmerio Componenti dell'Autorità, alla scadenza del mandato dei precedenti membri.

12 dicembre: protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza.

31 dicembre: dimissioni del Presidente Giuliano Amato.

1998

1 gennaio: i Presidenti dei due rami del Parlamento nominano Giuseppe Tesaurò Presidente dell'Autorità.

24 luglio: entra in vigore, con Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998 n. 217, il nuovo regolamento delle procedure istruttorie in materia di concorrenza.

17 dicembre: istituzione del Collegio dei revisori.

1999

3 aprile: entra in vigore la legge 29 marzo 1999 n. 78, che all'articolo 2 attribuisce all'Autorità poteri in materia di disciplina dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A.

22-23 novembre: convegno su "Regolazione e concorrenza".

25 novembre: dimissioni del Componente dell'Autorità Giovanni Palmerio.

10 dicembre: dimissioni del Componente dell'Autorità Giorgio Bernini.

2000

16 febbraio: i Presidenti dei due rami del Parlamento nominano Nicola Occhicupo e Carlo Santagata, in sostituzione dei Componenti dimissionari.

11 aprile: entra in vigore il decreto legislativo 25 febbraio 2000 n. 67, che modifica il decreto legislativo n. 74/1992 e attribuisce all'Autorità le competenze in materia di pubblicità comparativa.

1 agosto: il Ministro dell'Industria, su proposta del Presidente dell'Autorità, nomina Rita Ciccone Segretario Generale, in sostituzione del dimissionario Alberto Pera.

9-10 ottobre: convegno su "Concorrenza e Autorità Antitrust. Un bilancio a dieci anni dalla legge".

**Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato**

Supplemento N. 1 al Bollettino settimanale
N. 33-34 - 2000 - Anno X

Redazione

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione Documentazione e Sistema Informativo
Via Liguria, 26 - 00187 Roma - Tel. (06) 481621



Pubblicazione a cura della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore: Mauro Masi

Direttore responsabile
Coordinamento editoriale
Realizzazione

Mirella Boncompagni
Giovanni Mazza
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
della Presidenza del Consiglio dei ministri
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. (06) 85981

Ideazione e realizzazione grafica

Ufficio grafico dell'Istituto Poligrafico
e zecca dello Stato presso il
Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico e zecca dello Stato - S. (3603080/001)

Spedizione in abbonamento postale 70%
Filiale di Roma
Autorizzazione al Tribunale di Roma n. 712/91
