



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione annuale

Presentazione del Presidente
Giuseppe Tesauo

Roma, 11 giugno 2003



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione annuale

Presentazione del Presidente
Giuseppe Tesaro

Roma, 11 giugno 2003

Negli anni recenti, l'Italia è stata interessata da un rallentamento del processo di crescita economica, che coinvolge ampia parte dei Paesi industrializzati e che è avvertito con particolare intensità nei Paesi dell'area dell'euro, con i quali l'economia italiana è maggiormente integrata.

Il lungo ciclo positivo degli anni '90 aveva offerto ai Paesi dell'Unione europea condizioni favorevoli per un rilevante momento di progettualità, inteso ad accelerare il processo di integrazione, sotto profili sia di disegno istituzionale, sia più schiettamente politici, sia economici. A questa tensione progettuale l'Italia ha partecipato con un significativo contributo di impegno e di investimento ideale. Nuovi confronti competitivi attendono oggi il Paese, in ambiti nei quali esso trova tradizionalmente la sua collocazione nella divisione internazionale del lavoro. Al contempo, l'unione monetaria ha determinato il venir meno della possibilità di ricorrere a uno strumento di politica economica che, negli ultimi trent'anni, aveva sostenuto, nei diversi momenti di congiuntura negativa, l'industria esportatrice: la correzione del tasso di cambio.

La competitività dell'industria italiana dipende ormai essenzialmente dai miglioramenti nelle condizioni “reali” dell'offerta.

Questi sono in ampia misura legati, da un lato, ai benefici attesi da ulteriori progressi nella specializzazione internazionale del lavoro in un'area più vasta di libertà dei commerci; dall'altro, alle riforme strutturali di liberalizzazione e di tutela della libertà di concorrenza in tutti i mercati che investono il tessuto connettivo dell'intera struttura produttiva dell'economia italiana.

Il rallentamento della crescita economica, prolungandosi oltre le iniziali previsioni, ha indebolito quella tensione progettuale che aveva caratterizzato gli anni '90. In assenza di crescita, aumenta l'incidenza, nel breve termine, dei costi di aggiustamento associati alle riforme di liberalizzazione e di allargamento dei mercati e se ne attenua la percezione dei benefici, necessariamente di medio-lungo periodo. È tuttavia importante non disperdere le risorse, materiali e ideali, investite. La specializzazione dell'Italia è quella di un Paese essenzialmente trasformatore, il cui modello di crescita economica si regge sui vantaggi competitivi di un insieme ben determinato di attività produttive nei mercati internazionali.

Il nucleo dei settori industriali nei quali si concentrano i due terzi delle esportazioni italiane (la meccanica, il tessile e abbigliamento, il mobilio, i minerali non metalliferi, l'industria conciaria, l'alimentare, la chimica, la metallurgia, i mezzi di trasporto e la carta) contribuisce, di per sé, alla formazione di meno del 20% del valore aggiunto complessivo dell'economia italiana. In ampia parte di questi settori, l'offerta interna deve e sa confrontarsi in mercati internazionali aperti e competitivi, dove operano stimoli adeguati alla innovazione, che accrescono la qualità dei prodotti e ne riducono i costi di produzione.

Il resto del sistema produttivo italiano, che copre più dell'80% del valore aggiunto dell'intera economia, è connotato da un grado

relativamente basso di penetrazione nei mercati internazionali e da disavanzi strutturali dell'interscambio commerciale. In ragione delle relazioni di interdipendenza che formano l'articolato tessuto produttivo di ogni economia avanzata, questo vasto insieme di settori incide comunque sensibilmente sulla capacità competitiva e sulle condizioni di crescita dei settori esportatori. Vi incidono, da un lato, tutti i servizi destinati prevalentemente al consumo finale, che contribuiscono da soli al 50% del valore aggiunto; da questi dipende, infatti, in misura significativa, la maggiore o minore tensione tra l'altezza dei salari monetari, che rappresenta un vincolo con il quale deve confrontarsi l'industria esportatrice, e la domanda sociale di salari reali elevati. Vi incide, in modo forse ancora più rilevante, quel gruppo di settori - nei quali si forma poco più del 30% del valore aggiunto - i cui beni e servizi prodotti sono prevalentemente utilizzati come input intermedi nei processi produttivi di tutti gli altri settori dell'economia.

Il quadro appena disegnato consente di apprezzare, in retrospettiva, l'attività svolta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che è in massima parte attivata da sollecitazioni delle stesse imprese, dei consumatori e degli altri soggetti dell'economia. Classificando le istruttorie condotte e le segnalazioni al Parlamento e al Governo con riferimento ai diversi settori produttivi verso i quali si sono indirizzate, emerge che gli interventi dell'Autorità sono stati sollecitati, in vasta proporzione, proprio in quel gruppo di settori che offrono in prevalenza beni e servizi intermedi e che si connotano per bassa propensione all'esportazione. Si tratta di un aggregato che include, in particolare, l'industria della produzione di energia e un vasto nucleo di settori che offrono servizi: segnatamente, i servizi professionali, il commercio all'ingrosso, i servizi finanziari e assicurativi, i trasporti, le comunicazioni.

Sono questi, dunque, i settori produttivi che continuano a rivelarsi più “problematici” per la concorrenza. La quota degli input provenienti da tali settori sul valore della intera produzione dell’economia italiana è pari al 16,7%, ma l’incidenza complessiva, diretta ed indiretta, di tali input, nella maggior parte dei singoli settori esportatori, è significativamente più elevata della media, arrivando fino al 28%. Il peso di maggiore rilievo, peraltro, è dato proprio da quei settori nei quali l’intervento dell’Autorità è stato sollecitato con particolare intensità e sistematicità: fino all’1,5% le telecomunicazioni; intorno al 2% i trasporti; fino al 4% l’intermediazione monetaria e finanziaria, così come il commercio all’ingrosso; fino al 5% gli acquisti di energia; valori che arrivano fino al 9% per i servizi professionali alle imprese.

I dati mostrano, inoltre, che esiste una stabile correlazione inversa che, con riferimento ai settori esportatori, lega il grado di dipendenza di ciascuno di essi dai settori “problematici” per la concorrenza sia con il rispettivo tasso di crescita del valore aggiunto, sia con il saldo settoriale della bilancia commerciale.

Tra il 1995 e i nostri giorni, i settori esportatori strutturalmente *più* “dipendenti” da quelli problematici per la concorrenza mostrano infatti tassi di crescita del valore aggiunto mediamente più bassi dei settori esportatori *meno* “dipendenti”. La differenza nelle dinamiche settoriali di crescita è ancora più marcata negli anni più recenti. Dal 1999 al 2002, dopo l’unificazione monetaria e in corrispondenza con la più severa fase di recessione in corso, il valore aggiunto dell’insieme e di un ampio numero dei settori *più* “dipendenti” è addirittura diminuito; andamenti positivi - e significativamente vivaci per molti di essi - sono stati invece registrati per l’insieme dei settori *meno* “dipendenti”.

Risultati ancora più netti emergono con riferimento ai saldi della bilancia commerciale. Dal 1995 a oggi, il saldo commerciale dell'insieme dei settori esportatori *più* “dipendenti” passa da un sostanziale pareggio a valori che sembrano evidenziare, negli ultimi anni, un disavanzo strutturale; per converso, il saldo commerciale dell'insieme dei settori *meno* “dipendenti” è caratterizzato da un avanzo significativo (in media pari a circa 50 miliardi di euro) e crescente (nell'intero periodo, di oltre il 20%).

A completamento del quadro, non può essere trascurata la circostanza che i settori più dinamici dell'industria esportatrice, strutturalmente *meno* “dipendenti” dai settori concorrenzialmente più problematici, sono anche sistematicamente caratterizzati dalla presenza della piccola dimensione di impresa; mentre le dimensioni d'impresa sono relativamente più grandi nei settori esportatori *più* “dipendenti”, che mostrano maggiori difficoltà in termini di crescita e di saldo commerciale. In altre parole, negli stessi settori nei quali ragioni strutturali sembrano indicare dimensioni efficienti più elevate di impresa, il grado di dipendenza da input produttivi offerti in settori interni meno competitivi viene a configurarsi come un ulteriore fattore di criticità, che si intreccia con altri elementi di debolezza dell'industria italiana (come la struttura di governance delle imprese, le condizioni dei mercati del credito, la carenza di incentivi all'investimento in attività di ricerca e sviluppo) e che può, con quelli, rivelarsi fonte non trascurabile di ostacolo al pieno sviluppo delle potenzialità del Paese e della sua ricchezza imprenditoriale.

In questo quadro, infine, assumono rilievo scelte di diversificazione, compiute da alcuni gruppi industriali tradizionalmente presenti nell'industria esportatrice, indirizzate verso settori (in ampia parte servizi di pubblica utilità) più chiusi rispetto alla concorrenza

internazionale. È difficile, oggi, stabilire se tali scelte siano frutto delle lusinghe di un ambiente più protetto; o se, in seguito a esse, potrà aversi un contributo fattivo a un'accelerazione, in quei settori, dei processi di apertura al mercato da parte di una imprenditorialità che può trovare nel suo codice genetico una maggiore consuetudine a competere. In ogni caso, tali fenomeni sollecitano un'incessante attenzione affinché, in tutti i settori produttivi, sia assicurata la realizzazione di contesti di mercato aperti e concorrenziali come necessario presupposto per uno sviluppo ordinato e armonioso dell'intera struttura produttiva dell'economia italiana.

Nel gennaio 2002, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione volta a delineare in termini generali le forme e l'architettura di una regolazione dei mercati che tuteli l'interesse pubblico, consentendo il superamento dei fallimenti del mercato, senza frenare ingiustificatamente l'operare della concorrenza. Una regolazione ben disegnata favorisce la crescita e l'innovazione, mentre una regolazione eccessivamente restrittiva ostacola il perseguimento dell'efficienza e riduce il dinamismo del sistema economico.

Lo schema generale individuato nella segnalazione ha avuto, come suo riferimento, le molte e diffuse regolazioni che, soprattutto nei servizi, frenano l'evoluzione di numerose attività verso configurazioni di offerta meglio rispondenti alle esigenze dei consumatori. I servizi di pubblica utilità, le professioni, la distribuzione commerciale, l'attività alberghiera, i servizi finanziari, le farmacie, i servizi taxi, l'autotrasporto di passeggeri e di merci, i pubblici esercizi, la distribuzione di carburanti, i servizi portuali, la distribuzione di giornali sono, sia pure in maniera diversificata, tra le attività interessate, rispetto alle quali è tempo che i principi concorrenziali trovino adeguata considerazione nei progetti di riforma.

Applicare il principio della concorrenza come valore fondante della regolazione economica non significa anteporre gli affari all'etica, alla responsabilità sociale, alla protezione dei più deboli. È invece l'opposto. La concorrenza amplia le opportunità per tutti, agganciando l'avanzamento dei singoli e la crescita delle imprese al criterio del merito e non al privilegio. Gli stessi costi sociali del cambiamento devono essere affrontati tramite politiche redistributive e non attraverso interventi sulla struttura produttiva, che invece determinano effetti negativi in una prospettiva di più lungo termine.

La protezione è conservazione, ostacolo all'innovazione, limitazione delle opportunità. I vincoli regolamentari, soprattutto quelli che ostacolano l'accesso al mercato, non soltanto impediscono l'ingresso ai più efficienti, ma condizionano l'ambiente nel quale le imprese definiscono le proprie strategie economiche, favorendo comportamenti privati anticompetitivi, come accordi e pratiche collusive. A sua volta, la collusione contribuisce a mantenere in vigore regolazioni non proporzionate al perseguimento dell'interesse generale.

Anche quest'anno l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di intese restrittive volte alla fissazione dei prezzi e alla spartizione dei mercati. Tra queste, particolarmente gravi sono apparse le collusioni tra imprese concorrenti nella fornitura di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione, che hanno interessato molteplici mercati, dai servizi sostitutivi di mensa, alla fornitura di gasolio per autotrazione in alcuni comuni italiani, ai test diagnostici per diabetici.

Il fenomeno rilevato dall'Autorità non è di per sé nuovo, ma risulta particolarmente odioso, in quanto lede, al contempo, l'interesse generale allo spiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese partecipanti alla gara, l'interesse pubblico alla trasparenza, quello dell'amministrazione

a ottenere una prestazione conforme alle proprie esigenze, sia in termini di risparmio di spesa che a livello qualitativo.

La centralizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, che sta alla base della costituzione della Concessionaria Servizi Informatici Pubblici-Consip, aumenta il valore delle commesse e riduce il numero delle occasioni di interazione tra le imprese. In teoria, ciò dovrebbe aumentare l'interesse delle imprese all'aggiudicazione delle gare e ridurre la probabilità e la stabilità nel tempo dei comportamenti collusivi. La realtà può essere molto diversa, come dimostra l'accertata esistenza di un cartello relativo alla gara per la fornitura di buoni pasto. Con un parere a carattere generale sui bandi predisposti dalla Consip, l'Autorità ha fornito indicazioni affinché le modalità con cui i bandi sono disegnati non risultino tali da facilitare la concertazione.

Le strategie collusive delle imprese nel settore degli appalti possono inoltre non essere limitate alle gare delle singole stazioni appaltanti, ma allargarsi a comprendere ambiti geografici più vasti. È quanto emerge da una estesa pratica di cartello concernente le gare di appalto per la fornitura del gasolio per autotrazione. Analogamente, l'alterazione delle procedure di gara indette dalle ASL, finanche attraverso il boicottaggio delle stesse, ha costituito, come accertato dall'Autorità in una istruttoria conclusa di recente, lo strumento principale del più ampio coordinamento posto in essere da alcune imprese farmaceutiche al fine di eliminare ogni confronto concorrenziale relativamente al prezzo di vendita dei test diagnostici per la rilevazione del diabete.

Anche in questo caso, come in quello del gasolio, è emerso il ruolo di coordinamento e di indirizzo esercitato dalle rispettive associazioni. Queste deviazioni negli obiettivi perseguiti da numerose

associazioni d'impresa, oltre all'importanza di specifiche previsioni sanzionatorie, analoghe a quelle comunitarie, in modo da assicurarne l'indispensabile funzione dissuasiva, evidenziano la scarsa fiducia nei meccanismi concorrenziali che anima una parte del mondo imprenditoriale.

In alcune circostanze, le associazioni di imprese possono svolgere un ruolo di coordinamento dell'attività economica degli associati necessario per dare luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta a beneficio anche dei consumatori finali; in questa ipotesi, la legge consente un'autorizzazione in deroga. È quanto rilevato, ad esempio, nel caso di accordi interbancari volti a garantire il funzionamento in circolarità di alcuni servizi di pagamento, tra cui il Bancomat, in quanto servizi a rete. Nell'ambito della valutazione di tali accordi, la ripartizione delle competenze tra Banca d'Italia e Autorità ha dato luogo a una proficua collaborazione tra le due istituzioni. Tale cooperazione si rende ancor più necessaria, anche alla luce della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, in ragione della circostanza che le dinamiche competitive tra le imprese che operano nei mercati bancari e finanziari sono oggi fondate su complesse interrelazioni; nel senso che coinvolgono, in molti casi, l'insieme dei molteplici servizi offerti e condizionano gli stessi consumatori a effettuare le proprie scelte, con riferimento a ciascuno di tali servizi, in una prospettiva unificata.

Con riguardo ai mercati assicurativi, l'Autorità, che nel 2000 aveva individuato e sanzionato un cartello per scambio di informazioni sensibili tra compagnie del ramo RC Auto, ha concluso, nell'aprile 2003, un'indagine conoscitiva volta ad identificare i fattori che tendono a mantenere elevati i premi e ridotto il grado di rivalità tra imprese. L'indagine affronta le problematiche complessive dell'assicurazione

autoveicoli in Italia e offre un contributo alla necessaria riflessione su possibili rimedi, anche di tipo regolamentare, idonei a ricondurre le patologie, non solo di prezzo, entro i limiti prevalenti negli altri Paesi europei.

L'esistenza di una forte correlazione tra pervasività della regolazione e comportamenti anticoncorrenziali delle imprese ha trovato conferma nell'istruttoria sul mercato delle sigarette in Italia, da cui è emerso che Philip Morris e l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli/Ente Tabacchi Italiani, i due principali operatori del mercato, legati da rapporti contrattuali di licenza, hanno dato luogo a un'ampia concertazione volta a favorire la convergenza delle strategie commerciali delle due imprese, con conseguente alterazione delle dinamiche concorrenziali sui prezzi delle sigarette.

L'ampia gamma di tipologie di pratiche abusive, accertate dall'Autorità nel corso del 2002, comprende, fra l'altro: l'abuso escludente nei confronti dei concorrenti; l'abuso da sfruttamento nei confronti dei consumatori; l'abuso da prezzi predatori; l'abuso da mancata trasparenza.

Le pratiche abusive volte a escludere i concorrenti dai mercati liberalizzati sono particolarmente diffuse in presenza di imprese dominanti verticalmente integrate. In questi casi esistono forti incentivi da parte di chi controlla l'infrastruttura e opera anche a valle, nei mercati liberalizzati, a ostacolare l'ingresso dei concorrenti; per esempio, dando seguito con grave ritardo alle richieste di accesso alle infrastrutture, stabilendo tariffe di accesso che riducono artificialmente la profittabilità dell'ingresso, operando ingiustificate riduzioni di qualità del servizio. Non sempre è facile controllare efficacemente questi comportamenti tramite la regolazione o *ex-post* con l'intervento

antitrust. I soli interventi idonei a consentire una vera evoluzione concorrenziale dei mercati, in quanto tali da eliminare in radice buona parte dei comportamenti escludenti suscettibili di essere messi in atto, consistono nella separazione proprietaria delle imprese. Le deboli misure strutturali di separazione sono sicuramente tra le cause principali della ridotta concorrenza nei settori del gas e dell'elettricità, settori rispetto ai quali l'Autorità ha avviato di recente un'indagine conoscitiva, in collaborazione con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Per l'energia elettrica l'Autorità ha ripetutamente sostenuto che il potere di mercato che Enel potrà ancora esercitare, mantenendo una posizione di rilievo negli impianti marginali, cruciali per la determinazione del prezzo, è ancora eccessivo. Inoltre, in una prospettiva più lungimirante, lo sviluppo di un vero mercato concorrenziale dell'energia può necessitare il potenziamento dell'interconnessione con fornitori esteri a più basso costo, in modo da esaltare gli incentivi di mercato all'ampliamento e all'ammodernamento della capacità di generazione interna. Solo così il processo di liberalizzazione avviato in sede europea potrà essere reso compiutamente compatibile, nel medio-lungo periodo, con una fornitura di energia a basso costo della quale possano avvantaggiarsi sia il sistema produttivo nazionale nella sua interezza sia tutti i consumatori.

Analoghe considerazioni valgono per il gas, settore dove la liberalizzazione introdotta attraverso il decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria ha consentito a Snam il mantenimento nel 2002 del 75% del mercato nazionale, quota assai rilevante anche nel confronto internazionale e non sufficiente al determinarsi di una struttura concorrenziale del settore.

Eni, che all'avvio del processo di liberalizzazione controllava praticamente il 100% del mercato, ha raggiunto il vincolo del 75% attraverso la sottoscrizione di nuovi contratti con altri operatori ed accompagnando la cessione del gas a un diritto di accesso alla propria rete di trasporto per gli stessi quantitativi venduti. Tali comportamenti hanno integrato un abuso di posizione dominante, consistente nel privilegiare il gas immesso da operatori al contempo clienti e concorrenti di Eni. L'intervento dell'Autorità, volto ad impedire a Snam di sterilizzare a proprio vantaggio gli effetti della già modesta liberalizzazione del settore, ha imposto ad ENI il potenziamento della capacità di trasporto dei gasdotti internazionali, al fine di favorire l'ingresso nel mercato di nuovi operatori indipendenti.

Nel settore del trasporto aereo, le direttive comunitarie di liberalizzazione del mercato europeo cominciano a produrre risultati importanti per gli utenti. Le nuove compagnie a basso prezzo operano adesso anche in Italia, sia pure in maniera non ancora diffusa sulle tratte nazionali, con evidenti benefici sui prezzi. La strategia di tali compagnie, se avrà successo con gli utenti, come sembra, potrà innescare reazioni analoghe nei vettori dominanti, con ricadute in termini di prezzi e di qualità del servizio assai rilevanti. Occorre tuttavia, a tal fine, che l'ingresso dei nuovi vettori venga favorito, anche aprendo i mercati degli *slot* aeroportuali.

In mercati in cui esistono non trascurabili barriere all'entrata, sono frequenti comportamenti abusivi volti a bloccare artificialmente anche la concorrenza che occasionalmente vi si forma, ad esempio attraverso strategie fondate su prezzi predatori, come avvenuto nel caso del servizio di traghetti sulla rotta Messina-Reggio Calabria. L'Autorità ha inoltre considerato abusive, in un procedimento concluso nel novembre 2002, le condizioni di scarsa

trasparenza con cui la società Cantieri del Mediterraneo consentiva l'accesso dei concorrenti ai bacini di carenaggio da essa gestiti nel porto di Napoli.

La valutazione dei comportamenti abusivi appena ricordati dimostra che l'Autorità, nell'enucleare gli obblighi legati alla “speciale responsabilità” dell'operatore dominante, che dalle più tradizionali categorie dell'obbligo a contrarre e della non discriminazione si estendono fino a ricomprendere l'equità e la trasparenza, tiene conto sia degli interessi delle imprese concorrenti, sia degli interessi dei consumatori.

Nell'ultimo anno, anche come conseguenza di alcune sentenze del giudice comunitario, è stato innescato un ampio e approfondito dibattito sul controllo delle concentrazioni in Europa, in particolare volto a stabilire se lo standard di valutazione utilizzato, fondato sulla dominanza, fosse più o meno rigoroso di quello alternativo, ossia la riduzione sostanziale della concorrenza. Questo dibattito, che si è poi trasformato in proposte concrete di riforma del regolamento comunitario sul controllo delle concentrazioni, sta coinvolgendo la Commissione europea e tutti i Paesi membri dell'Unione. Il test di dominanza, che va comunque coniugato con una valutazione delle effettive condizioni concorrenziali del mercato, ha dato buona prova, dimostrando flessibilità, adattabilità e rigore. Ne è una conferma, fra l'altro, la recente decisione della Commissione europea nel caso Newscorp-Telepiù che, ricalcando un'analogia decisione dell'Autorità italiana sull'acquisizione di Stream da parte di Telepiù e non più realizzata, ha autorizzato un monopolio, ma vincolandolo al rispetto di condizioni volte a facilitare in futuro l'ingresso di eventuali concorrenti.

La politica della concorrenza non ha assolutamente l'obiettivo di controllare, tantomeno di limitare, la crescita dimensionale delle imprese, né prevede interventi strutturali nel caso di crescita interna, ossia quando le imprese si rafforzano attraverso la fornitura di beni e servizi a prezzi più convenienti o di migliore qualità. Il controllo delle concentrazioni, lungi dall'essere basato su regole meccaniche, è volto a evitare che, tramite un'operazione di crescita esterna, venga esercitato uno stabile e significativo potere di mercato distorsivo della concorrenza.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione notificate all'Autorità, peraltro, non presenta problemi concorrenziali; anche nel 2002 e nei primi tre mesi del 2003, a fronte di 800 notifiche, solo in nove occasioni è stata deliberata l'apertura di un'istruttoria. All'esito, sono state vietate due operazioni e tre autorizzate con condizioni; in due casi l'istruttoria ha concluso che l'operazione non dava luogo alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante, mentre in due procedimenti le parti hanno ritirato la notifica.

Non è superfluo sottolineare che nei due casi in cui l'operazione è stata vietata erano coinvolti mercati, l'autotrasporto di passeggeri e la ristorazione autostradale, fortemente regolamentati. In particolare, l'acquisizione di Ristop da parte di Autogrill è stata vietata con riguardo sia alla totale acquisizione del capitale di Ristop, sia all'acquisto di una quota qualificata di minoranza; e ciò, a dimostrazione del fatto che la nozione di controllo riveste carattere sostanziale.

Coerentemente con la *ratio* del controllo delle operazioni di concentrazione, nel caso SAI/Fondiaria, l'Autorità, verificando l'andamento del voto nelle assemblee ordinarie in un arco consistente di tempo, l'esistenza di rapporti finanziari e personali tra le imprese

e i *manager* delle società coinvolte nell'operazione, ha accertato che l'operazione consentiva a Mediobanca di acquisire il controllo di fatto su Fondiaria-Sai, e, in virtù di questo, di mantenere un'influenza determinante su Generali. In tal modo, i tre maggiori gruppi assicurativi italiani erano ricondotti a un centro di interesse unitario. La concentrazione tra Sai e Fondiaria ha posto in luce l'esigenza di una verifica analitica del controllo di fatto di un'impresa nei confronti di un'altra come strumento per garantire l'effettività degli interventi in materia di concentrazioni ed ha evidenziato, in una prospettiva più generale, il rilievo e l'importanza delle partecipazioni di minoranza nel creare una rete di interdipendenze tra i principali operatori del mercato finanziario italiano e il mondo delle imprese.

L'impostazione comunitaria e internazionale, diffusamente presente in ambito antitrust, sta cominciando a influenzare anche le politiche del consumatore, fornendo al riguardo importanti elementi di convergenza nella normativa e nelle modalità applicative, come dimostra la Comunicazione della Commissione sulla tutela dei consumatori, che riserva particolare attenzione anche all'adozione da parte delle imprese di codici volontari di autodisciplina.

L'adozione spontanea di iniziative di autoregolamentazione è il segnale di una più spiccata sensibilità all'esigenza che la pubblicità sia improntata a criteri di veridicità, correttezza e lealtà. La condotta pubblicitaria delle imprese inserzioniste continua, tuttavia, a sollecitare numerosi, e spesso reiterati, interventi dell'Autorità, in particolare rispetto a false offerte di lavoro, prodotti dimagranti e anticellulite, messaggi diffusi da operatori esoterici, ma anche messaggi relativi a servizi finanziari. Nel corso degli anni, inoltre, si è purtroppo assistito a progressivi aumenti del numero di inottemperanze degli operatori pubblicitari ai provvedimenti adottati nei loro confronti: nel 2002,

infatti, le segnalazioni alla Procura della Repubblica sono state più di cinquanta, a fronte di circa trenta nel 2001.

Anche nella repressione della pubblicità ingannevole l'influenza comunitaria non è limitata al momento della creazione delle regole, ma trova sostanza e rilievo nella prassi applicativa. Nel procedimento sull'ingannevolezza della dicitura "*lights*" apposta su determinate confezioni di sigarette, nel ritenere che fosse idonea a indurre in errore i consumatori in merito alla loro minore pericolosità per la salute rispetto ad altri tipi di sigarette, l'Autorità ha espressamente richiamato quanto previsto dalla direttiva comunitaria che impone di eliminare dalle confezioni di sigarette qualsiasi dicitura o immagine che possa dare al consumatore la falsa impressione della minor nocività.

Gli interventi dell'Autorità a tutela della pubblicità hanno una valenza generale, non soltanto evitando ogni alterazione delle decisioni dei consumatori in dipendenza di affermazioni ingannevoli, ma sostenendo e rafforzando il confronto concorrenziale delle imprese. Sempre più numerose sono le segnalazioni presentate da concorrenti e, in tali casi, le decisioni dell'Autorità richiedono una valutazione dell'intera strategia pubblicitaria dell'impresa. Analogamente, l'esame dei presunti profili di denigrazione associati alla pubblicità comparativa viene effettuato con una valutazione volta a verificare la coerenza dei toni utilizzati nel messaggio con il significato comunicazionale perseguito. Infine, il contesto di diffusione del messaggio e la stessa strategia promozionale dell'operatore pubblicitario hanno indotto l'Autorità, aderendo a una nozione ampia di messaggio pubblicitario, a provvedere alla sospensione provvisoria dell'intera campagna pubblicitaria cui il singolo messaggio poteva essere ricondotto.

La necessaria attenzione agli elementi relativi allo specifico mercato interessato dalla pubblicità e al contesto nel quale il singolo messaggio viene diffuso rende ancor più pregnante l'esigenza di una più ampia partecipazione informativa e documentale al procedimento istruttorio, da parte dei denuncianti e degli operatori pubblicitari direttamente coinvolti. A fronte di tale consapevolezza, in più occasioni si è dovuta riscontrare una diffusa reticenza a fornire la collaborazione istruttoria richiesta, peraltro in un assetto normativo in cui l'Autorità non dispone di adeguati strumenti coercitivi.

L'attivazione dei poteri consultivi attribuiti all'Autorità dalla legge istitutiva ha contribuito a individuare le distorsioni alla concorrenza non derivanti da comportamenti autonomi delle imprese, bensì da atti o progetti normativi, regolamentari o da atti amministrativi di carattere generale. Conformemente agli orientamenti consolidati, l'Autorità ha segnalato al Parlamento, al Governo e alle Amministrazioni Pubbliche ipotesi di intervento suscettibili di favorire normative di liberalizzazione dei mercati e di maggiore apertura alla concorrenza.

Nel corso dell'ultimo anno, va ricordata, in particolare, l'attività consultiva avente ad oggetto le modalità di predisposizione dei singoli bandi di gara da parte della Consip, nonché la segnalazione sull'importante riforma legislativa del sistema radiotelevisivo, in cui l'Autorità ha posto l'accento sull'esigenza di promuovere effettive condizioni concorrenziali al fine di garantire una migliore qualità del servizio e contribuire allo sviluppo del pluralismo interno ed esterno dell'informazione. Numerosi, inoltre, sono stati i pareri forniti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ambito di una cooperazione continua e proficua.

È da ricordare, infine, la costante e preziosa opera di collaborazione fornita dal Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza sia in materia di tutela della concorrenza che di repressione della pubblicità ingannevole. Un grazie anche all'Avvocatura dello Stato per il rilevante supporto in fase di contenzioso.

All'affinamento progressivo degli strumenti antitrust nell'applicazione delle regole di concorrenza partecipa anche il giudice amministrativo. Questi, attraverso il sindacato esercitato sugli atti dell'Autorità, contribuisce a chiarire l'interpretazione non solo delle regole procedurali, ma anche della stessa disciplina sostanziale. Non è inutile aggiungere che il contenzioso relativo agli atti dell'Autorità costituisce un esempio di giustizia estremamente celere, potendosi celebrare due gradi di giudizio di merito in meno di due anni. L'attuale assetto dei controlli giurisdizionali sui provvedimenti dell'Autorità appare dunque equilibrato e rispondente alle fondamentali esigenze di piena tutela del diritto di difesa e di approfondita considerazione dell'interesse pubblico alla garanzia della concorrenza e del mercato.

Nel dicembre 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato all'unanimità il nuovo regolamento in materia di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il regolamento delinea un sistema profondamente innovativo di applicazione delle norme comunitarie in materia di intese e abusi di posizione dominante, articolato lungo due direttrici fondamentali. La prima è relativa all'introduzione di un regime di eccezione legale, nel senso che non è più richiesta una preventiva autorizzazione da parte della Commissione europea rispetto ad intese restrittive della

concorrenza, ma suscettibili di essere esentate. La seconda è rappresentata dall'applicazione decentrata: nel nuovo sistema, infatti, la Commissione, le autorità di concorrenza e i giudici nazionali saranno tutti egualmente competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato. Al tempo stesso, la riforma prevede una serie di strumenti diretti a garantire un'applicazione efficace e coerente delle norme comunitarie da parte delle varie istanze decisionali, esigenza cui rispondono, in particolare, le disposizioni volte a rafforzare sia la cooperazione verticale, tra Commissione e autorità nazionali di concorrenza, sia quella orizzontale tra singole autorità nazionali.

La riforma in questione impone una riflessione sull'opportunità di modificare conseguentemente la normativa antitrust italiana, al fine di garantire un assetto uniforme a livello europeo, tanto più necessario in un momento cui si fa maggiormente sentire l'esigenza di operare in maniera parallela, applicando regole comuni. In ogni caso, il decentramento comporterà, inevitabilmente, un aumento dell'attività cui far fronte, tale da richiedere un impegno ancora maggiore ai dipendenti dell'Autorità, cui va un ringraziamento pubblico, di cuore, per la dedizione, la qualità e la quantità del lavoro svolto.

Un'osservazione conclusiva. L'attività dell'Autorità, come emerge dalla stessa identificazione del gruppo di settori su cui si è concentrato il suo intervento, si è rivelata coerente con il progetto che, nella seconda metà degli anni '80, con amplissimo consenso delle parti politiche e degli operatori economici, aveva sollecitato e guidato il pieno recepimento dei principi di diritto della concorrenza e di tutela del mercato nel sistema normativo italiano: permettere che, in sintonia con il rafforzamento dell'Unione europea, le industrie protagoniste della specializzazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro e del modello di sviluppo economico trainato dalle esportazioni trovassero adeguato

sostegno in un generale e diffuso contributo di concorrenzialità e di efficienza da parte di tutti i settori produttivi.

Tale obiettivo non può non essere perseguito con rinnovato vigore nella fase attuale: è questo l'auspicio da parte di un'autorità di concorrenza che crede fortemente nei valori su cui è chiamata a vigilare, nel convincimento della loro importanza per la crescita economica del Paese.

