

## **1. LIBERALIZZAZIONE, REGOLAMENTAZIONE E AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LO SPAZIO PER LA CONCORRENZA**

Il raggiungimento degli obiettivi di contenimento del disavanzo pubblico e del tasso di inflazione previsti dal Trattato di Maastricht per la partecipazione all'Unione Monetaria è per l'Italia motivo di soddisfazione e di orgoglio. 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.

La moneta unica, eliminando i rischi collegati alle variazioni del tasso di cambio, 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. Lo sforzo finora compiuto deve essere accompagnato da misure specifiche che consentano di "rimanere" in Europa al passo con gli altri Stati membri dell'Unione.

Il tema della concorrenza assume, in tale prospettiva, un'importanza determinante, come presupposto di una vigorosa crescita economica e di più solide prospettive di occupazione. In particolare, diviene necessario garantire condizioni di concorrenza omogenee in ambito comunitario, eliminando gli ingiustificati vincoli che in Italia, 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. L'azione della pubblica amministrazione, se ispirata a principi concorrenziali, può attivamente contribuire al perseguimento di obiettivi di razionalizzazione e di efficienza della spesa. Più in generale, l'Autorità auspica che gli interventi pubblici e le regolamentazioni adottate non alimentino ingiustificate restrizioni concorrenziali, ma siano invece rispettosi dei principi di un'economia in libera concorrenza.

La piena apertura dei mercati, conseguita senza ritardi né sotterfugi, costituisce il necessario sostegno per garantire una presenza di rilievo dell'Italia in Europa; soprattutto rappresenta una condizione indispensabile per consentire alle nostre imprese di competere sui mercati internazionali. In questo particolare momento, in cui si assiste a un'evoluzione in senso europeo di portata storica, l'Autorità è chiamata, oltre che a verificare la legittimità dei comportamenti d'impresa, a contribuire a una configurazione

complessiva del quadro concorrenziale che porti alla realizzazione di un ambiente favorevole allo sviluppo di nuove opportunità, consentendo a nuove imprese e soprattutto ai giovani di partecipare con rinnovata dignità al processo di crescita economica e sociale dell'Europa.

La capacità delle autorità nazionali di concorrenza di intervenire efficacemente nei confronti dei comportamenti restrittivi della concorrenza in qualsiasi mercato essi esercitino i loro effetti è testimoniata dall'elevato numero di procedimenti che, nei principali paesi industriali e anche in Italia, hanno riguardato imprese operanti in settori caratterizzati da una incisiva regolamentazione e da una tecnologia complessa. In molte circostanze le autorità antitrust hanno contribuito in maniera significativa alla stessa apertura alla concorrenza di mercati dove i monopoli e le esclusive sono diffusi. Certo, è vero che in quei 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. In tale situazione, decisivo e insostituibile, ai fini dell'avvio dei processi di liberalizzazione, è stato il ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie, in particolare dalla Commissione europea, che è intervenuta estesamente applicando le disposizioni del Trattato di Roma. Le soluzioni adottate, pur influenzate dalle caratteristiche tecniche e dalle specificità settoriali, condividono l'impostazione generale volta a conseguire mercati aperti e concorrenziali.

L'Autorità 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 a caso, l'attività di segnalazione delle situazioni distorsive della concorrenza determinate da misure normative e regolamentari si è notevolmente accresciuta, sia qualitativamente che quantitativamente, nel corso degli ultimi anni. Particolarmente numerosi sono stati 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.

Nell'impostazione delle nuove normative occorre infatti tenere conto degli eventuali effetti distorsivi che esse possono determinare, effetti che non sono certo in sintonia con gli obiettivi di sviluppo del Paese. In particolare, deve essere chiaro che i benefici originati dall'ingresso in Europa vengono massimizzati non attraverso la protezione delle imprese dalla concorrenza, conseguita mantenendo, e in alcuni casi

allargando, i privilegi nazionali, ma con una decisa azione liberalizzatrice che consenta alle nostre imprese, in qualsiasi settore esse siano attive, di crescere e di espandersi secondo le modalità e le tipologie più opportune.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, rappresenta una importante iniziativa in questa direzione, contribuendo in modo rilevante al processo di eliminazione dei vincoli regolamentari che ingiustificatamente frenano l'attività economica nel nostro paese. La semplificazione dei procedimenti amministrativi, già da tempo avviata nell'ordinamento ma adesso significativamente potenziata, avvantaggia sensibilmente le imprese. Inoltre, prevedendo una "codificazione" di regole oggi sovrabbondanti, disperse in varie fonti, troppo spesso eccessivamente intrusive nella sfera di autonomia degli operatori, la stessa legge consente di pervenire a una più sostanziale semplificazione del sistema normativo.

La realizzazione di un contesto regolamentare più snello e la riconsiderazione degli stessi obiettivi dell'intervento pubblico rappresentano compiti di grande importanza, anche in considerazione degli appesantimenti burocratici che ancora gravano sul sistema delle imprese. Al riguardo, l'Autorità è fermamente intenzionata a svolgere un ruolo di rilievo, anche grazie all'ampliamento delle sue possibilità di intervento.

In primo luogo, importanti evoluzioni dell'ordinamento, intervenute nel corso degli ultimi anni, hanno contribuito a razionalizzare e a meglio definire i suoi compiti nei settori caratterizzati dalla presenza di autorità settoriali di regolamentazione. La legge 14 novembre 1995, n. 481, ha separato nettamente per il settore dell'energia elettrica e del gas le funzioni di regolamentazione da quelle di tutela della concorrenza. Più recentemente, con l'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249, che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, 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 sono state attribuite all'Autorità antitrust. 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, privilegiando la specifica vocazione istituzionale, favorendo il realizzarsi di un'estesa esperienza applicativa e garantendo l'omogeneità interpretativa delle disposizioni sostanziali della legge.

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 dallo stesso 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 efficacemente 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, e non le corrispondenti norme della legge n. 287/90, ben potrà disporre, in funzione dei casi sottoposti al suo esame, di margini più ampi al fine di sanzionare fattispecie restrittive della concorrenza. In particolare, se è vero che l'Autorità si sostituisce alla Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86, ne consegue che essa non potrà che farlo fondandosi sulla prassi applicativa della stessa Commissione e sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che quelle norme ha interpretato.

Quest'ultima, al preciso scopo di salvaguardare l'effetto utile degli articoli 85 e 86, ha individuato e adottato soluzioni che consentono di sanzionare anche i comportamenti di imprese derivanti, direttamente o indirettamente, da misure normative. Più precisamente, muovendo dal rilievo che il perseguimento di un regime fondato sulla libera concorrenza costituisce, ai sensi dell'articolo 3, lettera g), uno degli scopi della Comunità e che gli Stati membri non possono, conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, adottare misure che compromettano la realizzazione degli scopi del Trattato, la Corte di Giustizia è 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. In altri termini, risultano 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, è pertanto evidente che l'applicazione decentrata degli articoli 85 ed 86 apre nuovi orizzonti

all'attività dell'Autorità che, attraverso la disapplicazione delle regolamentazioni pubbliche che abbiano le accennate caratteristiche, potrebbe incidere in modo ancora più significativo a tutela della concorrenza e del mercato. In particolare l'Autorità potrà apportare un contributo importante nella 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, che frenano lo sviluppo e ostacolano la competitività dell'economia italiana nella prospettiva europea.

E' tenendo presenti questi rilievi che si passa a un esame più attento dei settori, in particolare quelli relativi ai servizi di pubblica utilità, e delle attività economiche che ancora stentano ad aprirsi alla concorrenza. Alcuni passi avanti sono già stati fatti, ma molto resta ancora da fare.

## **2. I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ: ASSETTI REGOLAMENTARI E PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI**

Il processo di liberalizzazione promosso dagli organi comunitari nell'ambito dei servizi di pubblica utilità consiste in un insieme di misure minime, emanate in considerazione delle caratteristiche istituzionali e di mercato di una pluralità di paesi, ancora molto diversi tra loro. Nulla vieta ai singoli paesi di adottare percorsi di liberalizzazione più rapidi o più incisivi. Infatti, 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. Peraltro, l'intervento di ciascun paese acquista un'importanza determinante nel favorire o nel ritardare il processo comunitario di liberalizzazione. L'Autorità ha frequentemente richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla circostanza che il rallentamento in Italia del processo di apertura alla concorrenza di molti servizi di pubblica utilità, oltre che danneggiare i consumatori, ostacola il convergere dei comportamenti d'impresa verso equilibri di maggiore efficienza. In prospettiva, l'assenza del confronto concorrenziale contribuisce a indebolire, non a rafforzare, le imprese coinvolte.

Nei servizi di pubblica utilità le politiche di liberalizzazione non sempre trovano un contesto di agevole applicazione. In numerosi mercati le difficoltà legate all'apertura

alla concorrenza dipendono soprattutto dalla necessità di garantire, su base nazionale, l'universalità di un insieme predeterminato e uniforme di prestazioni e la fruibilità delle stesse a condizioni ragionevolmente accessibili per la generalità degli utenti. In particolare, esiste un timore diffuso che l'eliminazione degli ostacoli regolamentari all'ingresso favorisca l'entrata di nuovi operatori nelle attività più remunerative dell'impresa soggetta agli obblighi del servizio universale, con significativi peggioramenti del suo conto economico e con il conseguente abbassamento del livello qualitativo del servizio complessivamente offerto.

Tuttavia, anche nei casi in cui gli obblighi del servizio pubblico siano prevalenti e dove siano fondati i timori che una completa e piena liberalizzazione possa condurre a una indesiderata riduzione della qualità e dell'estensione del servizio, la soluzione appropriata non è il mantenimento comunque 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 in generale, e certamente riduce in un contesto di più lungo periodo, l'incentivo a innovare e a migliorare a beneficio degli utenti la qualità dei servizi offerti. Numerosi esempi, dalle telecomunicazioni al trasporto ferroviario, dalla generazione di energia elettrica al trasporto aereo, indicano che l'evoluzione tecnologica influenza la struttura dei mercati in direzioni e secondo modalità che non sono definibili *a priori* e che, per potere essere identificate tempestivamente, richiedono che uno spazio il più ampio possibile sia lasciato alla libera decisione delle imprese. Lo stesso progresso tecnico non è indipendente dal sistema degli incentivi esistenti e viene a sua volta direttamente influenzato dall'insieme delle opportunità disponibili. In questa prospettiva, l'apertura dei mercati e la concorrenza rappresentano lo strumento più efficace, a disposizione dei responsabili delle politiche pubbliche, per garantire l'adeguamento, a beneficio dei consumatori, della qualità e della gamma dei beni e dei servizi offerti. Peraltro, il progresso tecnologico e i mutamenti della domanda rendono variabile nel tempo anche l'identificazione degli obblighi del servizio pubblico; la concorrenza pertanto favorisce l'evoluzione dei mercati verso equilibri dove lo spazio della regolamentazione può essere sistematicamente ridefinito in forme coerenti con gli obiettivi di efficacia e di efficienza.

Da queste considerazioni risulta l'importanza di individuare soluzioni regolamentari idonee a fare rispettare gli obblighi del servizio universale consentendo il confronto concorrenziale nella maniera più ampia possibile, in modo da garantire un'evoluzione degli assetti di mercato coerente con il progresso tecnologico e con gli

andamenti della domanda. Inoltre, anche laddove sussistono importanti obblighi di servizio pubblico è possibile promuovere l'apertura alla concorrenza, eventualmente assoggettando i nuovi entranti, quando abbiano raggiunto quote di mercato di un certo rilievo, all'obbligo di partecipare opportunamente al finanziamento del servizio universale. In questo modo, perseguire l'obiettivo d'interesse generale di garantire un livello minimo di servizio a un prezzo uguale su tutto il territorio nazionale non implica la rinuncia ai benefici del confronto concorrenziale, ossia a prezzi di acquisto del servizio più convenienti, al miglioramento qualitativo delle prestazioni e a una maggiore capacità di adattamento dell'offerta alle esigenze dei consumatori. Occorre comunque prestare attenzione alle modalità di individuazione dei costi effettivamente sostenuti dall'impresa in posizione dominante per la fornitura del servizio universale, anche al fine di evitare che le vengano attribuiti ingiustificati vantaggi da un eventuale riconoscimento di oneri impropri. Alcune importanti esperienze estere mostrano peraltro 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 sostituzione 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 ad alterare comunque il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Di seguito vengono affrontate le problematiche concorrenziali relative alla fornitura di alcuni servizi pubblici nel nostro paese. In particolare, non soltanto viene evidenziata l'evoluzione normativa e regolamentare di origine comunitaria che ha concorso a modificare, in alcuni casi sostanzialmente, gli assetti di mercato, ma vengono anche brevemente discussi gli ambiti in cui possibili interventi di liberalizzazione stabiliti a livello nazionale potrebbero effettivamente migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi e garantire una più efficace competitività complessiva delle imprese.

#### *a) Il settore delle telecomunicazioni*

Il progressivo processo di liberalizzazione realizzato nelle telecomunicazioni ha

favorito una puntuale individuazione degli ambiti specifici in cui l'obbligo di servizio pubblico può giustificare la presenza di vincoli alle condizioni concorrenziali. Inizialmente si è pervenuti alla liberalizzazione di mercati, come quello dei terminali telefonici e dei modem per la trasmissione dei dati, che non presentavano alcuna caratteristica tipica del servizio pubblico e in relazione ai quali il monopolio legale non era essenziale per garantire l'efficiente e generalizzata erogazione del servizio o, comunque, per il raggiungimento della missione affidata dalla legge all'impresa titolare dei diritti speciali ed esclusivi. Successivamente si è passati a eliminare ogni restrizione all'accesso su mercati, quali per esempio la trasmissione dei dati e i servizi a valore aggiunto, certamente più vicini a quello della telefonia di base, ma pur sempre caratterizzati da una sostanziale assenza delle condizioni che giustificano l'imposizione di obblighi di servizio pubblico. Solo da pochi mesi, sia pure in Italia con gravi ritardi di natura regolamentare, si è realizzata la piena 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.

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 più di sei mesi dalla privatizzazione della società e quattro mesi dopo la scadenza del 1° gennaio 1998, l'effettiva apertura alla concorrenza del settore delle telecomunicazioni non è stata ancora raggiunta. E' vero che a seguito dell'approvazione della legge n. 249/97, che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e del recepimento in via regolamentare delle direttive comunitarie di liberalizzazione e di armonizzazione, gli assetti normativi e istituzionali già consentono l'auspicata introduzione di concorrenza nelle telecomunicazioni di base. Tuttavia, il semplice recepimento delle disposizioni comunitarie non è ancora sufficiente a finalmente



consentire agli utenti di scegliere tra una pluralità di operatori telefonici alternativi. Infatti, per raggiungere i risultati di liberalizzazione perseguiti dall'azione comunitaria, il recepimento delle direttive deve essere affiancato dai regolamenti di attuazione e da interventi regolamentari volti a ridurre le incertezze dei nuovi entranti, soprattutto in merito alle condizioni di interconnessione con la rete fissa di Telecom Italia e all'eventuale onere di finanziamento del servizio universale. Nella maggior parte degli altri paesi europei le tariffe di interconnessione, approvate dagli organismi di regolamentazione, sono già pienamente operative. In Italia, invece, la procedura regolamentare in merito al controllo sulle condizioni di interconnessione è stata appena conclusa, impedendo finora ai possibili nuovi entranti di conoscere con certezza i costi di fornitura e ritardando così significativamente il loro processo decisionale.

In relazione al servizio universale, nella maggior parte dei paesi europei si è scelto di non sottoporre i nuovi entranti all'onere del suo finanziamento, ritenendo che i benefici che l'impresa ottiene dalla fornitura di questo servizio risultino comunque superiori ai costi. In alcuni altri, invece, è stata individuata una soglia di mercato al di sopra della quale scatta l'obbligo della contribuzione. In Italia, non è stata neanche presa in considerazione la possibilità che gli obblighi del servizio universale comportino per l'impresa a essi sottoposta vantaggi in termini di reputazione e di notorietà tali da condurre effettivamente a benefici netti, escludendo pertanto ogni dovere di finanziamento da parte dei 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, né sono 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 struttura di mercato. Non si deve avere paura della concorrenza. Anche quando è limitata, come nel caso del servizio di telefonia GSM in Italia, essa risulta in grado di produrre importanti benefici per gli utenti in termini di prezzi più contenuti e di miglioramenti qualitativi dei servizi. Con un ulteriore allargamento delle possibilità di scelta, i vantaggi non potranno che aumentare. La telefonia sta infatti progressivamente perdendo molte delle caratteristiche di servizio pubblico che la contraddistinguevano solo pochi anni fa. Una regolamentazione strutturale del mercato appare pertanto sempre meno necessaria: finché esisteranno

opportunità di profitto da sfruttare verranno favoriti i nuovi ingressi, consentendo e niente affatto ostacolando la tutela dell'interesse generale.

*b) Il trasporto aereo*

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 nei mercati nazionali da parte di vettori comunitari. Solo nel traffico intercontinentale non è stata ancora conseguita una piena apertura alla concorrenza, in quanto essa continua a essere regolata da accordi bilaterali tra paesi che ostacolano l'evoluzione dei meccanismi di mercato. 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. Tuttavia, gli interventi a tutela della concorrenza non sono sufficienti a realizzare un effettivo ambiente concorrenziale a beneficio degli utenti. Infatti, l'introduzione di un acceso confronto concorrenziale sulle singole rotte aeree 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.

Il settore aeroportuale italiano è caratterizzato da un apparato normativo in profonda evoluzione, soprattutto in corrispondenza dell'applicazione di direttive e di regolamenti comunitari, dell'introduzione di nuove normative e dei processi di privatizzazione e di concentrazione che coinvolgono alcuni grandi scali nazionali. Questi sviluppi comportano la crescente caratterizzazione imprenditoriale della gestione degli scali, la revisione delle modalità di accesso alle infrastrutture e il progressivo abbandono

dell'attuale monopolio dell'offerta di servizi di assistenza a terra. In conseguenza di queste profonde trasformazioni strutturali l'Autorità ha auspicato una revisione complessiva della regolamentazione del processo di allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio e una più decisa introduzione della concorrenza nella fornitura dei servizi a terra.

*c) Il settore elettrico*

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 nazionale e comunitaria è stata per lunghi anni contraddistinta da una maggiore indifferenza per le problematiche concorrenziali. Fin dal 1994 l'Autorità ha posto in rilievo, in numerosi documenti e segnalazioni, i benefici che potrebbero derivare al paese dalla creazione di una struttura concorrenziale nella generazione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti. Indicazioni molto simili sono emerse dal documento conclusivo dei lavori della Commissione consultiva istituita presso il Ministero dell'Industria nel 1996-97, la cosiddetta Commissione Carpi. L'eventuale privatizzazione dell'ENEL, come affermato più volte da questa Autorità, costituisce un'occasione irrinunciabile per l'introduzione di concorrenza nel settore e non dovrebbe tradursi in una semplice cessione ai privati di un monopolio, peraltro uno dei più estesi del mondo.

A livello europeo, diversamente da quanto avvenuto nelle telecomunicazioni, la direttiva 96/92/CE non dà indicazioni precise sugli specifici assetti strutturali e regolamentari da adottare. Questa direttiva, 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. Il nostro paese, dovendo scegliere tra libero accesso dei terzi alle reti e acquirente unico, ha preferito la seconda opzione, il che permette il mantenimento di una pianificazione strutturale dell'offerta, ma non esclude certamente che venga realizzato un progetto concorrenziale di più ampia portata. Al riguardo, l'Autorità auspica che le scelte relative agli assetti strutturali vengano esplicitamente giustificate nell'ottica della concorrenza e del corretto funzionamento dei mercati. La decisa rimodulazione della struttura delle tariffe, così come la definizione di condizioni d'interconnessione volte a favorire lo sviluppo della concorrenza, rappresentano due ambiti essenziali dell'azione regolatrice dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas che ha tra le finalità primarie indicate nella legge istitutiva quella

di “garantire la promozione della concorrenza”. In particolare, il ribilanciamento delle tariffe costituisce un’utile occasione per ridurre o eliminare le esistenti agevolazioni che distorcono le scelte d’investimento e di consumo degli operatori. Infine, con riferimento agli assetti, la definizione della categoria dei consumatori qualificati, influenzando le effettive potenzialità di sviluppo del mercato, può dare un contributo di grande importanza all’evoluzione concorrenziale del settore. Per questo aspetto, piuttosto che adeguarsi ai tempi massimi previsti dalla direttiva comunitaria nell’individuazione dei consumatori qualificati, è auspicabile conseguire rapidamente un’apertura dei mercati atta a realizzare, per lo meno potenzialmente, la più ampia libertà di scelta da parte della maggior parte delle utenze.

#### *d) Il settore del gas*

Anche l’industria europea del gas naturale, sempre a seguito dell’intervento comunitario, verrà interessata a partire dall’anno 2001 da una serie di profondi cambiamenti, il principale dei quali sarà l’introduzione di un maggiore pluralismo nelle fonti di approvvigionamento in un mercato dove lo spazio della concorrenza è stato finora assai scarso. La proposta di direttiva in corso di approvazione in ambito comunitario persegue infatti l’obiettivo di giungere nei prossimi dieci anni a una progressiva apertura alla concorrenza dei mercati della distribuzione di gas naturale dei vari paesi. Tuttavia, a differenza di quanto avviene nel settore dell’energia elettrica, dove la generazione può essere effettivamente svolta in concorrenza, la produzione di gas naturale non può che essere limitata dai giacimenti in attività e questi, spesso localizzati in Stati lontani dai paesi consumatori, sono generalmente scarsamente accessibili. Pertanto, anche al crescere della possibilità per gli utenti liberi di rifornirsi sul mercato, è ben difficile che i meccanismi concorrenziali contribuiscano a un significativo ingresso nei mercati di fornitori alternativi di gas.

In questa situazione, che in Europa non caratterizza solo l’Italia, ma anche la Francia e la Germania, i meccanismi di mercato potrebbero essere almeno potenzialmente valorizzati attraverso un opportuno smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, separando l’attività di trasporto, di stoccaggio e di distribuzione da quella di importazione e di produzione e creando una pluralità di imprese di distribuzione. Con queste trasformazioni strutturali e ristrutturazioni societarie, auspiccate dall’Autorità nell’indagine conoscitiva sul gas metano recentemente conclusa, si creerebbero le condizioni per un mercato del gas più pluralistico e nel quale

l'attività regolativa dell'Autorità per l'energia e per il gas potrebbe svolgersi nelle forme più coerenti con i principi della concorrenza e del mercato.

*e) Il trasporto ferroviario*

Anche nei trasporti ferroviari le tematiche concorrenziali non appaiono al centro del dibattito, mentre sono soprattutto i disavanzi delle società ferroviarie e il livello qualitativo dei servizi a concentrare l'attenzione degli osservatori e degli esperti. La questione del risanamento economico appare particolarmente delicata in Italia dove nel 1995 i ricavi dell'Ente Ferrovie dello Stato coprivano circa il 30 per cento dei costi. La causa di questi disavanzi non è soltanto una generalizzata inefficienza aziendale, ma anche l'esistenza di importanti rigidità di natura regolamentare che ostacolano l'operare della concorrenza e disciplinano scarsamente i comportamenti d'impresa.

A livello europeo, le direttive del Consiglio 91/440/CE, 95/18/CE e 95/19/CE hanno posto i fondamenti per l'evoluzione di un mercato integrato dei trasporti ferroviari. Tuttavia, finché non vengono affrontate le ragioni specifiche dei disavanzi delle società ferroviarie, il ruolo dei meccanismi concorrenziali non può che rimanere marginale. In particolare, la questione degli oneri del servizio pubblico va affrontata in maniera complessiva, soprattutto al fine di eliminare le distorsioni originate dagli interventi di sostegno. I ricavi inferiori ai costi che questi ultimi consentono, associati alle significative rigidità tariffarie sia verso l'alto che soprattutto verso il basso, non conducono ad aumenti della domanda. Il risultato complessivo sono ricavi che non coprono i costi di produzione, qualità modesta, inefficienza complessiva e domanda insufficiente.

Una più diffusa utilizzazione dei meccanismi concorrenziali sarebbe funzionale all'introduzione di una migliore disciplina nella gestione aziendale al fine di ridurre significativamente le perdite di esercizio e ad aumentare l'efficienza. Data l'esistenza di rilevanti economie di scala è 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 dalla separazione gestionale tra rete ed erogazione del servizio.

In ogni caso nel settore ferroviario possono essere sviluppate forme di concorrenza comparativa che facilitano i compiti di regolazione, rendendo possibile il confronto tra i costi di una pluralità di società indipendenti, ciascuna in monopolio nella propria zona d'attività. La concorrenza intermodale, infine, contribuisce a disciplinare direttamente i comportamenti dell'operatore ferroviario e riduce le necessità di regolazione. Infatti, in numerosi ambiti, il trasporto ferroviario è sottoposto a una significativa concorrenza da parte degli altri servizi di trasporto. Per quanto riguarda il trasporto dei passeggeri, occorre considerare i rapporti di sostituibilità esistenti tra il treno, l'aereo e il trasporto pubblico su strada. Nel settore delle merci, il treno compete con l'aereo, gli autocarri, il trasporto marittimo e il sistema di oleodotti. 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. I controlli sui prezzi potrebbero essere limitati ai soli ambiti in cui il trasporto ferroviario mantiene una posizione dominante nel mercato del trasporto di persone o di merci. Negli altri casi, potrebbe invece essere perseguita un'ampia liberalizzazione volta a favorire l'operare dei meccanismi concorrenziali che, pur garantendo standard minimi di erogazione del servizio, contribuisca peraltro al necessario risanamento aziendale.

#### *f) Il settore portuale*

Negli anni novanta la vicenda dei porti italiani è costellata da sentenze della Corte di Giustizia che condannano lo Stato Italiano per aver mantenuto in vigore disposizioni contrarie ai principi della concorrenza del Trattato. La sentenza 10 dicembre 1991, "Merci convenzionali Porto di Genova", ha innescato il processo di trasformazione in senso concorrenziale del quadro normativo. Sei anni dopo, il 12 febbraio 1998, le restrizioni concorrenziali ancora contenute nella nuova normativa in vigore hanno condotto a una ulteriore condanna dello Stato italiano da parte della Corte di Giustizia, in relazione alle norme che limitano la concorrenza nella fornitura di manodopera temporanea per le operazioni portuali. Peraltro, anche indipendentemente dalla restrittività della legislazione primaria, a quattro anni dall'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riordino del sistema portuale, la prevista piena liberalizzazione del settore non è stata ancora conseguita completamente. Alla tardiva nomina dei presidenti delle Autorità portuali si è accompagnato il mancato completamento della nuova disciplina, che doveva aver luogo con l'emanazione dei

decreti ministeriali e che ha significativamente rallentato il processo di apertura dei mercati alla concorrenza.

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. In particolare la legge ha sancito: la separazione all'interno del porto fra il regolamentatore e le imprese regolamentate; l'affidamento delle operazioni portuali alla libera iniziativa privata in regime di concorrenza; la libertà di fissazione delle tariffe; la trasformazione delle Compagnie Portuali in imprese operanti in regime di diritto privato e in concorrenza con altre imprese portuali.

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.

### **3. REGOLAMENTAZIONE NEI SETTORI DI MERCATO E CONCORRENZA**

Nei settori diversi da quelli dei servizi pubblici, è stato meno rilevante il ruolo dell'Unione Europea nel favorire il superamento delle ingiustificate limitazioni all'esercizio di attività d'impresa che in numerosi ambiti continuano a caratterizzare gli assetti regolamentari del Paese. In molteplici casi, alcuni dei quali sono già stati segnalati dall'Autorità all'attenzione del Parlamento, del Governo e delle Amministrazioni locali, queste restrizioni all'ingresso nel mercato non perseguono obiettivi d'interesse generale, ma appaiono soprattutto indirizzate a tutelare i soggetti già operanti dalla concorrenza degli eventuali nuovi entranti e non avvantaggiano i consumatori e gli utenti.

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 generalmente in

vigore i divieti di qualsiasi forma di pubblicità tra i professionisti, anche quando essa è volta a garantire una migliore e più corretta informazione sulla qualità e il costo della prestazione fornita. Inoltre, la fissazione per legge di tariffe minime inderogabili ostacola ulteriormente l'operare dei meccanismi concorrenziali. Si tratta di vincoli importanti che impediscono agli utenti di beneficiare dei significativi risparmi sui costi originati dall'intenso progresso tecnologico che ha interessato in buona parte anche l'attività professionale. Peraltro la previsione di minimi tariffari, anche in conseguenza dei numerosi interventi delle autorità nazionali di concorrenza, non appare diffusamente presente nei principali paesi industrializzati e anche in Europa sono pochi gli Stati membri che continuano a mantenere in vigore sistemi di fissazione delle tariffe per i servizi professionali. Infatti la fissazione di tariffe minime consente il mantenimento di un clima scarsamente concorrenziale, senza peraltro garantire la qualità della prestazione professionale che può eventualmente essere perseguita attraverso strumenti, non necessariamente di natura autoritativa, direttamente rivolti a questo obiettivo.

Il riconoscimento del valore e della specificità delle attività professionali, spesso chiamate ad assicurare il raggiungimento di importanti interessi pubblici, non è in contrasto con i principi del mercato e con l'applicazione delle norme poste a tutela della concorrenza; anzi. Quest'ultima può infatti contribuire in misura importante a rendere più efficiente il sistema, senza per questo ostacolare o eliminare l'instaurarsi di un rapporto fiduciario tra professionista e cliente. Peraltro, il ruolo degli ordini a salvaguardia della professionalità degli iscritti non sarebbe certo messo in discussione dalla possibilità, lasciata ai professionisti, di adottare le forme organizzative ritenute più adeguate, di stabilire tariffe per le prestazioni più direttamente collegate ai costi di fornitura, nonché di avvalersi di messaggi pubblicitari aventi natura informativa. Si tratterebbe, per contro, di interventi idonei a consentire agli utilizzatori di servizi professionali di beneficiare dell'operare 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 invece 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 uno dei compiti principali delle istituzioni pubbliche è quello di ridurre i costi di transazione delle imprese, innanzitutto quelli legati all'assolvimento degli obblighi di natura amministrativa. Anche laddove l'intervento regolamentare sia giustificato dal perseguimento di importanti obiettivi di carattere generale, gli operatori devono sapere con tempestività se le opportunità che essi hanno individuato sono effettivamente perseguibili nei tempi e nelle forme appropriate. Se l'intervento pubblico continua ad accrescere in maniera ingiustificata l'incertezza delle imprese, esso può disincentivare la realizzazione di molti investimenti altrimenti profittevoli, con effetti negativi che si propagano a cascata sull'intera economia nazionale, frenando e distortendo il processo di sviluppo.

La lunghezza dei procedimenti amministrativi in Italia, quantunque numerosi interventi normativi abbiano introdotto significativi obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni, continua a rappresentare un vincolo all'ingresso nei mercati che ostacola ingiustificatamente l'attività d'impresa. Al fine di eliminare inutili oneri di natura burocratica, imposti ingiustificatamente agli operatori economici, ma anche al fine di 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.

Le misure di semplificazione introdotte da tale legge non rispondono soltanto all'esigenza di migliorare il funzionamento delle strutture amministrative, ma perseguono l'obiettivo di creare un ambiente favorevole ai cittadini e alle imprese, consentendo di ridurre i costi derivanti dal numero eccessivo di norme da applicare (spesso frammentarie e farraginose), nonché da adempimenti amministrativi ingiustificati e vessatori. In alcuni casi si è proceduto ad una vera e propria liberalizzazione, abolendo un numero sempre maggiore di autorizzazioni amministrative e consentendo l'avvio di attività private in base a una semplice denuncia degli operatori. Infine, i più recenti disegni di legge, in armonia con la normativa comunitaria, propongono la sostituzione di concessioni discrezionali con autorizzazioni o licenze da conferirsi in base a requisiti oggettivi. Tutto ciò comporta una riduzione, talvolta l'eliminazione, di vincoli istituzionali e burocratici alle attività d'impresa e una limitazione del potere discrezionale delle amministrazioni

pubbliche rispetto alle dinamiche imprenditoriali. Si tratta di presupposti indispensabili, anche se non risolutivi, per lo sviluppo di mercati concorrenziali. Gli operatori, infatti, devono avere chiaro quello che è loro permesso rispetto a ciò che è loro vietato. La zona grigia dell'incertezza deve essere la più ridotta possibile; la tempestività nell'assolvimento dei compiti amministrativi semplifica il processo decisionale delle imprese, eliminando inoltre gli ingiustificati vantaggi che alcuni operatori riescono a conseguire artificialmente accelerando il decorso procedurale.

La legge n. 59/97 persegue l'obiettivo di una maggiore efficienza amministrativa anche attraverso il decentramento, contribuendo a rendere le regioni e gli enti locali direttamente responsabili della disciplina di comportamenti economici di primario rilievo. Tuttavia, questo "federalismo amministrativo" non può e non deve condurre all'eccessiva moltiplicazione e complicazione degli assetti regolatori, che verrebbero a tradire o a compromettere il raggiungimento della semplificazione normativa e amministrativa, la quale costituisce la premessa irrinunciabile per la realizzazione di un ambiente concorrenziale non falsato da barriere istituzionali.

Ciò premesso, è opportuno sottolineare che 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, significative evoluzioni di carattere normativo si sono registrate, in particolare, nella distribuzione per carburanti e nella distribuzione commerciale al dettaglio.

Nel settore dei carburanti per autotrazione l'Autorità, in occasione dell'indagine conoscitiva terminata nel 1996, aveva già posto in evidenza che le esistenti limitazioni alla concorrenza derivavano, oltre che dagli assetti normativi, da specifici comportamenti d'impresa, in un rapporto d'interdipendenza da cui è difficile individuare precisi legami di casualità. E' tuttavia altamente probabile che la riforma degli assetti normativi contribuisca a correggere le distorsioni di tipo comportamentale. Le iniziative intraprese in questi anni mostrano che l'azione governativa si è orientata in tale direzione, ma si tratta di un processo lento e incompleto, caratterizzato da un'eccessiva prudenza che continua a condizionare anche i provvedimenti più recenti.

In particolare, la rimozione di ogni controllo amministrativo sui prezzi, completata nel 1994, si è rivelata insufficiente a stimolare una maggiore concorrenza nel

settore e migliori condizioni di offerta per i consumatori. Una conferma di tale insuccesso proviene dalle dinamiche dei prezzi nel periodo successivo alla liberalizzazione, che hanno evidenziato un andamento uniforme e una tendenza all'aumento, a differenza di quanto accadeva negli stessi mesi in altri paesi europei.

In proposito, sono dunque da apprezzare le disposizioni del decreto legislativo adottato l'11 febbraio 1998, che ha accolto i suggerimenti dell'Autorità introducendo elementi di liberalizzazione relativi alla logistica e agli orari di apertura. Tuttavia tale riforma appare probabilmente insufficiente perché intende favorire gli interventi di razionalizzazione della rete senza garantire congiuntamente una piena liberalizzazione degli accessi al mercato. Ciò può ostacolare, o almeno ritardare, il raggiungimento degli obiettivi di maggiore efficienza e di contenimento dei prezzi per i consumatori, proprio perché l'operare della concorrenza e la minaccia dell'ingresso di nuovi e più agguerriti concorrenti costituiscono lo stimolo fondamentale per gli auspicati interventi di ristrutturazione.

Nel settore della distribuzione commerciale la riforma della disciplina predisposta dal Governo nell'ambito della delega conferita dalla legge n. 59/97, accogliendo molte delle proposte già avanzate dall'Autorità nel 1993 nel Rapporto al Presidente del Consiglio su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", rappresenta un importante progresso in direzione di un quadro normativo più conforme ai principi della concorrenza e del mercato. In particolare, la nuova normativa introduce molti elementi di liberalizzazione e di semplificazione regolamentare. Tra le innovazioni più significative figurano 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. Appare pertanto auspicabile che le disposizioni contenute nel decreto, laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano attuate dalle Regioni e dagli enti locali competenti in

maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma. L'auspicio dell'Autorità, pertanto, è che a livello locale non vengano reintrodotti vincoli e controlli che il Parlamento e il Governo hanno ritenuto inutili, in alcuni casi addirittura dannosi.

#### **4. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COME FORNITORE DI BENI E SERVIZI: IL RUOLO DELLA CONCORRENZA**

Esistono numerosi settori in cui l'Amministrazione pubblica rifornisce 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: si pensi, ad esempio, al trasporto urbano, ai servizi sanitari, a molte attività legate all'istruzione. 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.

Anche in presenza di una significativa contribuzione pubblica, le modalità di finanziamento di un servizio determinano le condizioni di efficienza con cui esso viene fornito. Maggiore è l'indipendenza dalla domanda dei ricavi aziendali, minore è la disciplina gestionale cui sono soggette le imprese erogatrici. Il finanziamento a piè di lista dei disavanzi gestionali delle imprese introduce infatti 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. Gli utilizzatori di questi servizi, contribuendo solo marginalmente alla copertura dei costi di produzione, si trovano infatti sempre in una situazione d'inferiorità rispetto al fornitore e non sono posti nella condizione di esercitare, eventualmente anche attraverso la scelta di un fornitore alternativo, un controllo efficace, volto a garantire che la quantità e la qualità dei servizi erogati siano adeguate al loro costo.

Certamente la soluzione più efficiente potrebbe essere individuata direttamente

dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, se fossero rese effettivamente responsabili delle spese da esse sostenute in relazione a un vincolo di bilancio stringente. In tali circostanze le amministrazioni, a meno di non consentire significativi aumenti dei prezzi per i servizi pubblici forniti, sarebbero costrette a individuare le soluzioni organizzative economicamente più convenienti al fine di soddisfare i bisogni e le esigenze dei cittadini. Ciò potrebbe anche condurre, ad esempio, a un sostanziale allargamento geografico dei mercati nei quali i diversi servizi vengono prodotti. 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 utilmente presentarsi 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.

Questa esigenza di razionalizzazione e di efficienza viene perseguita dal Governo in numerose recenti iniziative soprattutto in relazione alle deleghe contenute nella legge n. 59/97. Tuttavia, in molti casi le forme e le modalità prescelte per l'attuazione del decentramento amministrativo non conducono a una piena valorizzazione dei meccanismi di mercato. In particolare, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, concernente il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, pur perseguendo il condivisibile obiettivo di ridurre i livelli di sussidio attualmente esistenti nel settore, prevede una ancor limitata utilizzazione delle forze concorrenziali nell'erogazione del servizio. Al riguardo l'Autorità, in un recente parere, ha auspicato che il ricorso alle procedure concorsuali rappresenti la forma ordinaria di affidamento della gestione del servizio di trasporto locale. 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.

Le segnalazioni dell'Autorità in materia di servizi locali hanno inteso tra l'altro ribadire che, soprattutto nelle circostanze in cui esiste una concorrenza effettiva con imprese private, il ripianamento dei disavanzi gestionali delle sole imprese pubbliche può introdurre significative distorsioni nelle scelte degli utenti e condurre a rilevanti e inefficienti duplicazioni dei costi. Proprio per questo la politica pubblica deve essere orientata a creare e mantenere condizioni di sostanziale parità regolamentare e fiscale nel rapporto tra imprese pubbliche e private. Ciò implica che nella scelta dell'impresa incaricata di fornire un servizio pubblico, per esempio la manutenzione delle strade, la

raccolta dei rifiuti urbani o l'illuminazione stradale, la procedura della gara debba sempre essere adottata, quali che siano gli assetti proprietari delle imprese coinvolte. L'unica eccezione ammessa dovrebbe essere quella in cui sia la stessa Amministrazione a fornire direttamente il servizio. Pertanto, 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 è l'unica in grado di garantire il contribuente circa l'economicità della gestione e la qualità del servizio acquistato.

Nelle situazioni in cui imprese detentrici di diritti speciali o esclusivi siano presenti anche in mercati aperti al confronto concorrenziale, l'intervento pubblico dovrebbe essere volto a creare condizioni di sostanziale parità e uguaglianza per tutti gli operatori economici. L'impresa che detiene diritti speciali ed esclusivi può infatti godere di una situazione di particolare vantaggio di natura regolamentare o fiscale idonea a tradursi in uno squilibrio nelle condizioni di concorrenza. In tali circostanze, l'intervento pubblico dovrebbe essere preventivamente volto all'eliminazione delle disparità esistenti, in modo da assicurare condizioni di pari opportunità ai diversi operatori.

## **5. I PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ**

Nel 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. Delle sette concentrazioni per le quali è stato completato un procedimento istruttorio, una è stata vietata, mentre altre cinque, a seguito di modifiche introdotte dalla parti alla originaria prospettazione, sono state considerate non suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante.

Relativamente ai comportamenti restrittivi della concorrenza esaminati, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di dodici violazioni della normativa a tutela della concorrenza. In particolare otto intese sono risultate suscettibili di falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza nel mercato e in quattro casi l'Autorità ha riconosciuto la sussistenza di un abuso da parte di imprese in posizione dominante. In sette casi l'Autorità ha ritenuto che la natura delle infrazioni constatate fosse di particolare gravità, tanto da richiedere l'irrogazione di 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.

Continua la forte 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, in 361 casi sono stati riscontrati messaggi ingannevoli, il 27 per cento in più dell'anno precedente.

Di particolare rilievo è risultato l'impegno di carattere generale relativo ad attività non procedimentali: sono state concluse sei indagini conoscitive ed effettuate 38 segnalazioni relative a specifiche normative che a giudizio dell'Autorità contenevano disposizioni che distorcevano ingiustificatamente l'operare dei meccanismi concorrenziali.

Nello svolgimento della attività istituzionale l'Autorità ha in più occasioni intrattenuto rapporti con altre Amministrazioni dello Stato. Sono stati espressi 50 pareri alla Banca d'Italia e sette al Garante dell'Editoria, per casi che coinvolgevano rispettivamente le banche e le imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria.

Il grado di collaborazione con altri organi dello Stato meglio si apprezza nelle iniziative di cooperazione non derivanti dagli automatismi previsti dalla legge. Al riguardo occorre segnalare l'indagine conoscitiva sulla finanza aziendale condotta congiuntamente con la Banca d'Italia, i pareri richiesti a questa Autorità da altre amministrazioni centrali (sei contro tre nel 1996), 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.

**Attività svolta dall'Autorità  
(numero dei procedimenti conclusi)\***

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>gennaio-marzo 1998</b>
<b>Intese</b>	64	64	14
<b>Abuso</b>	52	46	3
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	357	292	66
<b>Indagini conoscitive</b>	3	6	-
<b>Inottemperanza alla diffida</b>	-	3	-
<b>Pareri</b>	52	57	9
<b>Pubblicità ingannevole</b>	423	582	143

\* Compresi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa. Sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione e i rinvii di competenza alla Commissione CE e al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria.

**Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1997  
per tipologia ed esito**

	<b>Esito</b>			<b>Totale</b>
	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	
<b>Intese</b>	54	9	1	<b>64</b>
<b>Abuso di posizione dominante</b>	41	5	-	<b>46</b>
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	259	6	27	<b>292</b>
<b>Pareri alla Banca d'Italia</b>				<b>50</b>
<b>Pareri al Garante</b>				<b>7</b>
<b>Pubblicità ingannevole</b>	195	361	26	<b>582</b>



**Attività di segnalazione e consultiva**  
**(numero degli interventi: gennaio 1997 - marzo 1998)**

	Articolo 21 legge n. 287/90	Articolo 22 legge n. 287/90	Totale (*)
<i>Settore interessato</i>			
Alimentari e tabacchi	2	-	2
Conciario, legno e carta	1	-	1
Editoria	1	-	1
Elettricità, acqua e gas	-	1	1
Costruzioni	-	2	2
Commercio	1	5	6
Trasporti	4	6	8
Telecomunicazioni	1	6	6
Assicurazioni e fondi pensione	1	2	3
Attività professionali ed imprenditoriali	4	3	7
Istruzione	1	-	1
Sanità ed altri servizi sociali	1	-	1
Smaltimento rifiuti	1	2	3
Spettacolo	1	-	1
Altri settori	-	6	6
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>49</b>

(\*) Il totale è minore della somma dei valori delle singole colonne in quanto alcuni interventi sono stati effettuati ai sensi di entrambi gli articoli 21 e 22.

*Accordi di fissazione dei prezzi e restrizioni della concorrenza*

L'Autorità ha concluso due complesse istruttorie riguardanti intese tra imprese nei mercati dei contenitori di vetro cavo per alimenti e dei *compact disk*. In entrambi i mercati i prezzi praticati dai principali operatori hanno mostrato un notevole grado di parallelismo che, come chiarito dalle due istruttorie, non era il frutto della naturale dinamica del mercato. Al contrario, frequenti scambi di informazioni su elementi fondamentali della politica commerciale hanno determinato un ambiente favorevole al perseguimento di comportamenti non concorrenziali. Nel settore del vetro cavo, le imprese hanno anche imputato in modo uniforme i costi d'imballaggio. Nel settore dei *compact disk*, il parallelismo dei prezzi è stato la risultante di una comune struttura dei prezzi di listino nonché di una comune politica degli sconti. In relazione alla gravità delle restrizioni riscontrate per le due intese, l'Autorità ha deciso di comminare significative sanzioni alle imprese che vi hanno partecipato.

In entrambi i procedimenti istruttori è emerso il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali di categoria nella concreta attuazione delle intese. Come in precedenti casi affrontati dall'Autorità nei più diversi settori, agricoli, industriali e di servizi, si deve pertanto riscontrare come organi di rappresentanza, legittimamente sorti a tutela degli interessi imprenditoriali collettivi, abbiano illegittimamente esteso la propria sfera d'azione fino a favorire comportamenti distorsivi della concorrenza.

Anche nel settore farmaceutico un significativo grado di parallelismo nei prezzi è stato riscontrato in particolare con riferimento ai rincari subiti dalle medicine nel primo biennio in cui i prezzi sono stati liberalizzati. Il parallelismo dei prezzi, che ha coinvolto imprese caratterizzate da difformi condizioni di costo e mercati caratterizzati da diverse condizioni concorrenziali, è stato favorito dall'imposizione legislativa di un prezzo unico a livello distributivo. L'Autorità ha pertanto proposto l'abolizione di tale obbligo.

L'istruttoria conclusa nel giugno 1997 sul settore degli esplosivi da mina ha fatto invece emergere l'esistenza di una rete di accordi tra le principali imprese finalizzata alla ripartizione del mercato attraverso la fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti. Tali accordi, risalenti all'inizio degli anni Settanta, ruotavano intorno all'affidamento a una unica società della gestione dei depositi e della vendita degli esplosivi. Gli accordi, sostenuti anche da compensazioni finanziarie a favore dei produttori di esplosivi meno richiesti, si sono giovati di un meccanismo di verifica dei comportamenti dei partecipanti costituito da un continuo scambio di informazioni realizzato tramite la società di commercializzazione comune. La particolare gravità delle restrizioni della concorrenza innescate dall'intesa ha spinto l'Autorità a irrogare sanzioni amministrative fino al tre per cento del fatturato realizzato dalle imprese coinvolte sul mercato interessato.

#### *Appalti pubblici e concorrenza*

In diverse occasioni l'Autorità è 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. E' stato riscontrato che in diverse occasioni le condizioni preliminari per l'accesso alla gara non garantiscono pari opportunità a tutte le imprese, distorcendo la concorrenza ed escludendo concorrenti validi e efficienti. E' stato ripetutamente riconosciuto dall'Autorità che molto spesso vengono introdotti nei bandi requisiti per la partecipazione alle gare ben superiori a quelli indispensabili per garantire l'Amministrazione circa la capacità dell'impresa assegnataria di rispettare il

contratto, anche sotto il profilo della complessità e della qualità delle forniture. Talvolta viene imposto di superare soglie di fatturato talmente elevate, rispetto al valore dell'appalto, da eliminare sistematicamente dalla gara imprese potenzialmente idonee. In altre circostanze, l'Autorità ha posto in evidenza che esistono strumenti alternativi al fatturato per garantire all'Amministrazione che le imprese partecipanti a una gara siano effettivamente in grado di portare a termine la fornitura. Ad esempio, nel caso dei prodotti farmaceutici, invece che al fatturato sarebbe più opportuno vincolare la partecipazione alla gara anche al possesso di certificate capacità tecniche alla produzione.

Anche prescindendo dalla questione della corretta specificazione dei bandi di gara, c'è sempre il rischio di comportamenti restrittivi posti in essere dalle imprese partecipanti al fine di ridurre la concorrenza e realizzare condizioni di fornitura più favorevoli. Al riguardo, nel corso del 1997 è stato concluso un procedimento istruttorio dal quale è scaturita la evidenza di accordi collusivi tra le principali compagnie partecipanti alla gara per fornire servizi assicurativi al Comune di Milano. In particolare, la gara era stata manifestamente falsata dall'utilizzazione di meccanismi di coassicurazione che, pur legittimi quando sono adottati per assicurare rischi particolarmente elevati, conducono a significative restrizioni della concorrenza se raccolgono ingiustificatamente la maggior parte degli operatori del mercato.

#### *La concorrenza nell'ambito di sistemi a rete*

Gli interventi dell'Autorità hanno assecondato il processo di apertura alla concorrenza nelle industrie "a rete" come le telecomunicazioni, il gas, l'energia elettrica, settori fino a pochi anni fa interamente riservati a monopoli legali. Il principale problema concorrenziale che le imprese nuove entranti in questi settori devono affrontare è l'interconnessione con la rete, finora gestita in monopolio a norma di legge. Le modalità e i tempi con cui si realizza l'interconnessione possono rappresentare il fattore fondamentale che assicura il successo di un effettivo processo di liberalizzazione e, in definitiva, il grado di concorrenza dei mercati da sottrarre al monopolio.

Nel settore delle telecomunicazioni il problema del prezzo e delle modalità d'interconnessione è stato affrontato, unitamente ad altre tematiche di rilievo, come le autorizzazioni, l'allocazione delle frequenze, la numerazione e il servizio universale, in occasione della segnalazione dell'aprile 1997 su un progetto di Regolamento (successivamente approvato con DPR 19 settembre 1997, n. 318) volto a recepire alcune

direttive comunitarie. In tale occasione, l'Autorità ha auspicato tra l'altro che le condizioni di interconnessione fossero suddivise per singole voci in modo da ostacolare i sussidi incrociati. Un anno dopo, nel marzo 1998, l'Autorità è tornata su queste problematiche nella valutazione dell'offerta di interconnessione presentata da Telecom Italia al Ministero delle Comunicazioni. Nel parere è stato osservato che tale offerta si rivela in più parti limitativa della concorrenza, soprattutto in relazione al livello delle tariffe, nettamente superiore agli standard europei, e alle specifiche modalità d'interconnessione. In particolare, non vengono previste possibilità di transito su reti alternative, né l'accesso alla rete ISDN (Integrated Service Data Network), né servizi quali, ad esempio, l'identificazione e il trasferimento di chiamata e l'accesso ai numeri verdi, che pure la Commissione europea ha ritenuto debbano essere necessariamente presenti.

L'esigenza di assecondare il processo di liberalizzazione in un contesto nel quale l'operare della concorrenza non sia ingiustificatamente ostacolato ha condotto l'Autorità, nel corso del 1997, a vietare l'acquisizione di Intesa, società attiva nei servizi di trasmissione dei dati, da parte di Telecom Italia, 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 di questi mercati. Analogamente, nel caso Albacom-Telecom Italia-Circuiti dedicati, l'Autorità ha riconosciuto che Telecom Italia aveva abusato della propria posizione dominante, in quanto non aveva informato i propri concorrenti nella vendita di servizi liberalizzati di telecomunicazione dell'esistenza di capacità trasmissiva a costi particolarmente contenuti, pur avvalendosi essa di questa opportunità nei rapporti con i propri clienti.

Nel gas naturale l'operatore in posizione dominante monopolizza virtualmente tutte le fasi del processo produttivo, dalla importazione e distribuzione primaria all'attività di trasporto, stoccaggio e distribuzione al dettaglio. E' ancora rarefatta la presenza di imprese in grado di concorrere efficacemente in uno qualsiasi di questi mercati. L'indagine conoscitiva del settore è giunta alla conclusione che la condizione preliminare per lo sviluppo della concorrenza nel settore, ma anche per una più efficace regolamentazione, è rappresentata dalla scissione in due società giuridicamente distinte delle fasi a monte (importazione, produzione e distribuzione primaria) e di quelle a valle (trasporto, stoccaggio, distribuzione al dettaglio), tuttora unificate nel medesimo gruppo. Ciò, oltre a facilitare i compiti regolamentari, potrebbe 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.

*L'attività conoscitiva nel settore della finanza aziendale e nel settore dei servizi portuali*

L'Autorità ha condotto, insieme alla Banca d'Italia, un'indagine conoscitiva sul settore della finanza aziendale che ha fornito un'ampia evidenza della relativa ristrettezza dei mercati nazionali. In due di essi (servizi di consulenza per i collocamenti di società già quotate e servizi di assistenza a imprese in crisi e ristrutturazione del debito) è stata riscontrata una posizione dominante di Mediobanca, riconducibile alla competenza acquisita dall'istituto grazie alle numerose operazioni svolte, alla capacità di organizzazione dei collocamenti derivante dalle relazioni di lungo periodo con le banche e ai consolidati rapporti di clientela, spesso rafforzati dalla presenza diretta nel capitale azionario, con una parte rilevante dei grandi gruppi industriali privati che richiedono i servizi. E' stato peraltro rilevato che le condizioni concorrenziali del settore appaiono in rapida evoluzione, anche grazie ai processi di privatizzazione, che si sono tradotti in un aumento della domanda di servizi e nell'ingresso di nuovi operatori nei mercati. In prospettiva, anche l'aumento della domanda di valori mobiliari connessa alla crescita del risparmio istituzionale dovrebbe concorrere ad incentivare la raccolta diretta di capitali in Borsa da parte delle imprese e, conseguentemente, a sviluppare la domanda di servizi di finanza aziendale. La crescente integrazione europea nel settore dei servizi finanziari, d'altro canto, tende a rendere le scelte di imprese e investitori sempre meno confinate in una dimensione nazionale.

Con la conclusione della indagine conoscitiva sui servizi portuali, l'Autorità ha richiamato i ritardi che ancora permangono nel processo di liberalizzazione dei servizi portuali e che pregiudicano la competitività dei porti italiani. Tra tali ritardi si segnalano la mancanza di gare nell'assegnazione dei servizi di interesse generale e la permanenza di diritti esclusivi a favore di compagnie portuali che si trovano a concorrere con imprese cui offrono contemporaneamente servizi di manodopera in condizioni di monopolio. Anche i servizi tecnico-nautici vengono offerti generalmente in condizioni di monopolio, spesso senza una obiettiva giustificazione. A ciò si devono anche aggiungere impedimenti di varia natura all'esercizio del diritto di autoproduzione. In relazione a tali limitazioni della concorrenza, l'Autorità ha ribadito la necessità di una più netta separazione tra regolamentazione e gestione, suggerendo che laddove una piena liberalizzazione dei

mercati non sia effettivamente possibile, come nel caso della fornitura dei servizi d'interesse generale, venga prescritto il ricorso alla gara pubblica al fine di individuare l'impresa più efficiente.

### *Pubblicità ingannevole*

L'intervento dell'Autorità a tutela della correttezza dei messaggi pubblicitari si va sempre di più orientando in maniera complementare a quello della tutela della concorrenza, impedendo quei comportamenti pubblicitari che possano distorcere significativamente i rapporti concorrenziali tra imprese. 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, ma anche a garanzia dell'intero processo concorrenziale.

L'evoluzione di alcuni mercati, come quelli dei servizi finanziari, risulta strettamente collegata al grado di fiducia che i consumatori raggiungono sull'affidabilità delle imprese e sulla qualità dei prodotti offerti. In questi mercati l'Autorità ha frequentemente riscontrato che il messaggio pubblicitario non risponde a criteri di correttezza in relazione all'entità del beneficio economico promesso, nonché alla natura e alla dimensione del rischio finanziario nel quale il consumatore sarebbe incorso. Anche nel settore alimentare, il processo concorrenziale di differenziazione dell'offerta si basa in ampia misura sull'informazione circa le caratteristiche qualitative dei diversi prodotti. Al riguardo l'Autorità è frequentemente intervenuta per impedire la diffusione di messaggi pubblicitari tendenti a prospettare caratteristiche qualitative ingannevoli.

Sotto un diverso profilo, relativo alla tutela della trasparenza, l'Autorità ha continuato a svolgere un attento esame dei casi di pubblicità occulta, che emergono soprattutto negli articoli redazionali di riviste e giornali, in cui l'intento pubblicitario viene nascosto all'interno di articoli solo apparentemente informativi. In questo ambito l'azione dell'Autorità trova un limite obiettivo nell'incertezza che molto spesso contraddistingue il raggiungimento di una netta distinzione tra pubblicità e informazione. La pubblicità redazionale inganna subdolamente i consumatori e, anche in considerazione dell'elevato numero dei casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità, rappresenta un fenomeno che richiede interventi più estesi, soprattutto un più attento controllo da parte degli stessi organi d'informazione.

## 6. SVILUPPI INTERNAZIONALI

Esiste una sostanziale interdipendenza tra evoluzione tecnologica, sviluppo economico e cambiamento istituzionale. In particolare l'ampliamento delle dimensioni geografiche dei mercati originato dal progresso tecnico porta 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 che non rimangono confinati in ambito nazionale, trova limiti spesso insormontabili nella confidenzialità delle informazioni sulle imprese che in molte circostanze impedisce una estesa cooperazione tra autorità antitrust di paesi diversi. Limitazioni ancora più severe derivano dalla differente percezione che i vari ordinamenti assegnano alla pericolosità delle violazioni antitrust e dal diverso tipo di sanzioni, civile o penale, cui esse sono soggette.

Nonostante ciò, una serie di iniziative sta ponendo le premesse per un più intenso grado di cooperazione tra paesi nell'attività di tutela della concorrenza. In primo luogo l'approvazione da parte della Commissione europea della comunicazione in materia di decentramento nell'applicazione delle disposizioni antitrust comunitarie 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 complementarità, integrandosi e rafforzandosi a vicenda. Inoltre l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) della Raccomandazione agli Stati membri di 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 complementarità 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. E' diffuso il timore, infatti, che le pratiche restrittive poste in essere dalle imprese contribuiscano a mantenere artificialmente isolati i mercati nazionali, ostacolando il raggiungimento di una effettiva liberalizzazione degli scambi internazionali. Inoltre, le misure commerciali e in particolare i dazi antidumping, isolando

i mercati nazionali dalla competizione estera, possono costituire un ingiustificato strumento di protezione degli operatori presenti, riducendo la concorrenza e danneggiando i consumatori.

Proprio in questa prospettiva, nella valutazione da parte dell'Autorità dell'operazione di concentrazione tra Solvay, un'impresa multinazionale operante nel mercato della soda, e Sodi, il principale produttore bulgaro di questa materia prima, che minacciava di costituire in capo a Solvay una posizione dominante sul mercato italiano, la concreta possibilità di eliminare gli esistenti dazi antidumping ha costituito una modifica essenziale degli equilibri del mercato, capace di garantire un'efficace disciplina dei comportamenti di Solvay, che ha consentito all'Autorità di autorizzare l'operazione.

Si tratta di un esempio convincente a dimostrare che la crescente integrazione dei mercati sta rendendo necessaria una valutazione complessiva dell'impatto e dell'influenza dei diversi strumenti d'intervento disponibili. Proprio per questo, indipendentemente dal giudizio specifico sulle singole iniziative intraprese a livello internazionale, l'evoluzione istituzionale in corso deve essere vista con favore. Tutte le iniziative volte a favorire la cooperazione e la convergenza si completano, integrandosi a vicenda, indipendentemente dai soggetti e dalle istituzioni coinvolti. L'essenziale è che esse 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 concorrenziale.