

## **Parte Prima**

---

# **LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO**

---



# **1. L'EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA**

---

I progressi economici e sociali realizzati in Italia negli ultimi decenni possono essere in gran parte ricondotti alla scelta effettuata nel 1957 di unirsi a Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi nella costruzione della Comunità economica europea. La conseguente eliminazione di ogni protezione tariffaria delle industrie nazionali negli scambi con gli altri paesi membri ha comportato una crescita economica sostenuta e duratura, tale da condurre a un significativo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Il processo d'integrazione economica volto a realizzare una piena libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone nella Comunità è ormai in una fase avanzata. Negli anni, esso ha condotto a una revisione di gran parte della normativa economica dei paesi coinvolti, con conseguenti profonde modificazioni degli assetti regolamentari prevalenti.

L'Italia, tradizionalmente caratterizzata da un apparato produttivo dinamico e flessibile, ancora alla fine degli anni Ottanta mostrava una struttura amministrativa e burocratica inadeguata rispetto alle sfide che il Paese doveva affrontare e tale da costituire un freno e un vincolo alle sue ambizioni. Nel corso dell'ultimo decennio, in sintonia con il processo d'integrazione comunitaria, sono state prese numerose iniziative volte a trasformare gli assetti normativi prevalenti nel nostro paese, così da limitare gli interventi pubblici di natura più dirigistica e favorire l'evoluzione concorrenziale del sistema economico. In particolare, l'approvazione della normativa antitrust ha rappresentato il primo importante segnale della completa accettazione del libero mercato come valore da proteggere e tutelare non soltanto in relazione agli impegni internazionali del Paese, ma come strumento di disciplina economica generale; l'attività dell'Autorità in applicazione della legge ha progressivamente interessato tutti i settori dell'economia nazionale, compresi i servizi privati e pubblici dove tradizionalmente esisteva minore attenzione alle questioni concorrenziali, affrontando inoltre numerose problematiche di carattere generale relative al funzionamento dei mercati.

Nel corso dell'ultimo decennio la progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia si è accompagnata a un processo di dismissione di partecipazioni pubbliche tra i più intensi dei paesi industrializzati, ponendo le premesse per uno sviluppo economico più spontaneo e meglio rispondente all'evoluzione della domanda.

In questo contesto, la realizzazione del mercato unico europeo e, più recentemente la partecipazione all'Unione monetaria, determinano un significativo ampliamento delle opportunità per le imprese, anche per i produttori di quei beni e servizi che precedentemente avevano un mercato quasi esclusivamente nazionale. Così come le liberalizzazioni commerciali degli anni Sessanta hanno contribuito significativamente alla crescita sostenuta della nostra industria che è riuscita rapidamente, proprio in conseguenza del più intenso confronto concorrenziale, a consolidare i suoi punti di forza, espandendosi con vigore sui mercati interni e internazionali, così la globalizzazione e l'internazionalizzazione della fine degli anni Novanta possono condurre a un nuovo ciclo di sviluppo, che interessa non più soltanto l'industria, ma anche i comparti dei servizi, finora generalmente protetti, perlomeno dalla concorrenza estera.

L'allargamento dei mercati, originato dalle profonde trasformazioni tecnologiche e assecondato dall'evoluzione normativa interna e comunitaria, non deve essere temuto né, quindi, contrastato da interventi pubblici ingiustificatamente restrittivi e da comportamenti delle imprese volti a sostituire le previsioni normative protezionistiche recentemente eliminate con restrizioni «private», spesso peraltro contrarie alle disposizioni della normativa antitrust. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende al riguardo esercitare un'attenta vigilanza affinché le imprese non vanifichino, tramite condotte restrittive della concorrenza, il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e di crescita che possono essere raggiunti solo accettando il confronto concorrenziale, non artificialmente sottraendosi, e cogliendo le opportunità che da esso originano. Le nostre imprese, come la storia di questi ultimi cinquant'anni ampiamente dimostra, non hanno bisogno di protezioni, né di natura pubblica né privata. L'ingresso di nuovi operatori sui mercati nazionali deve essere visto come una sfida da affrontare, come un esempio da seguire, non come una minaccia da contrastare.

In questi mesi si osservano grandi trasformazioni nel sistema economico italiano, con importanti modificazioni della struttura produttiva e degli assetti proprietari in settori, quali quello del credito e delle telecomunicazioni, in cui la proprietà delle imprese è stata per lungo tempo cristallizzata. Tutte le acquisizioni e fusioni sono esaminate dall'Autorità nazionale di concorrenza e dalla Commissione europea al fine di evitare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti tali da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, sulla base di un riparto di competenze ben preciso e chiaramente espresso in termini di fatturato delle imprese coinvolte.

Le evoluzioni in corso mostrano l'importanza di un mercato efficiente degli assetti proprietari. Le nuove regole che caratterizzano i mercati finanziari sono volte a garantire a tutti gli investitori una

più adeguata e tempestiva informazione sulle decisioni delle imprese in materia di acquisizioni, consentendo anche agli azionisti di minoranza di partecipare a eventuali incrementi dei corsi azionari associati a queste operazioni. Queste stesse regole disciplinano anche il management delle imprese coinvolte, dando peraltro maggior potere di scelta agli azionisti circa il merito di piani industriali alternativi, eventi questi che mai si erano precedentemente osservati nel contesto italiano. Naturalmente, affinché un mercato degli assetti proprietari si possa sviluppare è necessaria l'esistenza di imprese scalabili. Da questo punto di vista, le recenti privatizzazioni hanno dato origine a un gruppo di importanti società in cui l'acquisizione del controllo richiede il ricorso al mercato e in cui la proprietà non ha le caratteristiche di stabilità dell'impresa familiare, ma è sempre soggetta alla minaccia di una scalata da parte di investitori terzi. Questa contendibilità della proprietà delle imprese, che implica necessariamente la possibilità di una qualche forma di ostilità da parte dei potenziali acquirenti, è particolarmente importante nei settori in cui la concorrenza sul mercato del prodotto è meno intensa, perché tende a favorire il perseguimento dell'efficienza là dove il confronto concorrenziale è più difficile.

Tuttavia, per conseguire crescita e sviluppo occorre garantire un quadro ben più ampio di opportunità. Attualmente l'Italia è uno dei paesi in Europa con minor capacità di generare reddito e di creare occupazione. Certamente una parte della responsabilità deve essere attribuita alle politiche monetarie e fiscali che pure hanno consentito il raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione monetaria. Per il futuro, oltre ad adeguate politiche macroeconomiche, sono necessari mercati liberalizzati, l'assenza di controlli pubblici ingiustificati e l'efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche. Infatti, i paesi che in Europa hanno fatto registrare i più elevati tassi di crescita nel corso degli anni Novanta, Irlanda, Finlandia, Regno Unito, Spagna e Portogallo, sono caratterizzati da assetti regolamentari più flessibili, da istituzioni generalmente meno invadenti e dalla presenza di modesti ostacoli amministrativi all'esercizio dell'attività economica. Viceversa i paesi tradizionalmente più regolamentati in Europa, come Italia, Francia, Germania, Austria e Belgio, mostrano tassi di espansione assai più ridotti. L'evidenza disponibile indica, pertanto, l'esistenza di una correlazione positiva tra crescita economica e assenza di ingiustificati vincoli regolamentari, soprattutto di quelli volti a ostacolare l'accesso delle imprese alle diverse attività.

Le difficoltà che i nostri giovani incontrano nell'ingresso sul mercato del lavoro non sono indipendenti dalle barriere all'entrata di natura amministrativa che le imprese ancora diffusamente incontrano in relazione alle decisioni di espansione. Molti affermano che sarebbe sufficiente liberalizzare il solo mercato del lavoro. Tuttavia, se la regolamentazione ostacola ingiustificatamente l'accesso alle di-

verse attività economiche, l'introduzione di maggiore flessibilità sul mercato del lavoro non sempre conduce alla creazione di nuova occupazione, producendo invece proprio gli effetti che i suoi critici le attribuiscono, ossia la contrazione dell'attività. Infatti, anche se le imprese esistenti divengono più libere nella gestione della forza lavoro, l'esistenza di ingiustificati vincoli regolamentari ostacola l'ingresso di nuove imprese sul mercato, con effetti incerti rispetto agli andamenti dell'occupazione complessiva, risultando prevalente l'aspetto della ristrutturazione rispetto all'allargamento della capacità produttiva. Peraltro, se viene reso meno oneroso per le imprese l'ingresso sui mercati, senza che sia contemporaneamente prevista una riduzione dei vincoli al funzionamento del mercato del lavoro, la crescita produttiva e occupazionale può risultare inferiore, a causa delle difficoltà che le imprese incontrano nell'organizzare la propria attività in maniera coerente con gli andamenti della domanda.

Come dimostrano le esperienze dei paesi più dinamici in Europa, occorre che anche in Italia tutti i mercati vengano ampiamente liberalizzati, contribuendo alla realizzazione di un ambiente economico dinamico e innovativo nel quale venga favorita, non ostacolata, l'attività d'impresa. Ciò è particolarmente importante nel settore dei servizi privati i cui assetti regolamentari in materia di accesso vengono stabiliti a livello nazionale e locale, in assenza di un'efficace influenza liberalizzatrice proveniente dall'estero. Solo liberando le imprese da vincoli amministrativi che le appesantiscono è possibile evitare che generazioni successive di lavoratori vengano mantenute al di fuori del processo produttivo, determinando costi sociali enormi e impedendo che la società si avvalga di tutte le capacità lavorative e intellettuali disponibili.

## **2. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA NEI SERVIZI PUBBLICI**

---

Nei servizi pubblici le numerose esperienze estere di liberalizzazione mostrano che i benefici che gli utenti possono trarre dall'introduzione della concorrenza possono essere significativi. In svariati settori l'eliminazione delle restrizioni all'accesso al mercato, la sostituzione dei regimi concessori con sistemi autorizzatori, la ristrutturazione e successiva privatizzazione delle imprese, l'individuazione di ambiti ristretti entro cui mantenere obblighi di servizio universale chiaramente definiti, l'introduzione di efficaci strumenti di regola-

mentazione, sono tutte misure che, con varia intensità e secondo i casi, hanno contribuito a realizzare significativi vantaggi per i consumatori. Anche le liberalizzazioni finora realizzate in Italia, prima fra tutte quella delle telecomunicazioni, indicano che la concorrenza può condurre a rilevanti riduzioni dei prezzi e a cospicui miglioramenti della qualità dei servizi. Si tratta di benefici che non rimangono confinati in ambito settoriale, ma si diffondono a tutto il sistema economico. Tuttavia questi effetti positivi non sempre si realizzano meccanicamente tramite la semplice liberalizzazione dei mercati o la sola privatizzazione delle imprese. Spesso occorre identificare preventivamente gli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Una responsabile politica di privatizzazioni e di apertura dei mercati non deve pertanto condurre alla creazione di monopoli privati, solo potenzialmente soggetti alla disciplina concorrenziale, ma creare immediatamente una pluralità di operatori indipendenti in grado di competere efficacemente. Ciò implica un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per conseguire un'efficace liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione e di riassetto societario più appropriati.

Nell'esperienza italiana non sempre queste preoccupazioni sono state al centro del dibattito e raramente le soluzioni adottate hanno tratto origine da un'approfondita analisi per identificare i probabili effetti delle diverse alternative disponibili.

Di seguito vengono approfondite le problematiche relative all'apertura alla concorrenza di attività finora caratterizzate dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi o da strutture di mercato sostanzialmente monopolistiche, ponendo particolare attenzione agli aspetti di rilievo emersi nel corso dell'anno. Si tratta di verificare se i processi di liberalizzazione siano stati accompagnati da una preventiva individuazione delle forme opportune di separazione fra le varie fasi di attività di imprese integrate; da una valutazione della necessità del mantenimento degli obblighi del servizio universale e, nel caso, dall'individuazione dei suoi costi; da un'analisi dell'opportunità di introdurre efficaci sistemi di regolamentazione.

### *Il settore delle telecomunicazioni*

Nel corso degli ultimi anni il settore delle telecomunicazioni ha subito profonde trasformazioni in senso concorrenziale. Ancora nel 1988 il gestore nazionale dei servizi di telecomunicazione era in monopolio legale non soltanto nella fornitura di tutti i servizi, ma anche nella commercializzazione dei terminali telefonici e dei *modem*. Il monopolio si estendeva ben al di là degli eventuali ambiti

del monopolio naturale. Le prime direttive comunitarie si sono quindi rivolte a eliminare le restrizioni dai mercati che più rapidamente potevano essere aperti alla concorrenza: prima i terminali nel 1988 e poi i servizi a valore aggiunto nel 1990. Con il primo gennaio 1998 si è pervenuti anche in Italia alla piena liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni.

Da quando, dopo le resistenze iniziali, l'Italia ha assecondato il processo di progressiva apertura alla concorrenza del settore, i risultati conseguiti, sia pure nel breve tempo di osservazione, sono incoraggianti. Per quanto concerne i terminali telefonici la liberalizzazione ha consentito un considerevole allargamento dei mercati e gli utenti hanno a disposizione una maggiore scelta e una più ampia disponibilità di offerta. Analogamente nei servizi a valore aggiunto le imprese, a seguito dell'apertura alla concorrenza, possono adesso scegliere tra le offerte di una pluralità di fornitori il prodotto che meglio risponde alle specifiche esigenze aziendali, con importanti benefici in termini di efficienza e di economicità. Più recentemente, la liberalizzazione di tutti i servizi telefonici sta determinando importanti vantaggi per gli utenti che possono ora effettivamente scegliere tra fornitori alternativi di servizi interurbani e internazionali. Non si tratta più della semplice eventualità che nuovi operatori entrino nel mercato, ma di ingressi effettivi. L'incentivo a fare meglio e a minori prezzi proviene direttamente dal confronto con altri fornitori che inizia a disciplinare, sia pure per ora con la rilevante esclusione dei servizi di telefonia urbana, l'operatore ancora in posizione dominante.

In questo contesto è indispensabile che i meccanismi di regolazione non ostacolino l'ingresso dei nuovi operatori e tutelino gli utenti, disciplinando i comportamenti tariffari delle imprese ancora in posizione di monopolio o largamente dominante. Finora l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha stabilito le tariffe d'interconnessione alla rete fissa di Telecom Italia, fornendo così ai nuovi operatori un quadro relativamente preciso dei loro costi di fornitura, fissati peraltro in modo da favorire l'ingresso nel mercato degli operatori più efficienti. Tuttavia non sono stati ancora introdotti gli strumenti regolamentari volti a controllare i prezzi dei servizi in cui Telecom continua a mantenere una posizione largamente dominante. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato concorda con quanto deliberato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ritenendo necessario il mantenimento di un regime di controllo tariffario, sia pure di tipo incentivante, fintanto che non si registri una concorrenza sul mercato tale da eliminare le posizioni dominanti sul mercato. I semplici interventi di liberalizzazione, laddove non siano accompagnati da ingressi rilevanti di nuovi operatori, non costituiscono affatto una deroga al principio della regolamentazione tariffaria.



Nei prossimi mesi, come previsto dal decreto ministeriale 10 marzo 1998, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrà stabilire i criteri di ripartizione del costo del servizio universale tra i diversi operatori. In questa valutazione occorre tenere presente che molto frequentemente i benefici complessivi che l'impresa ottiene dalla fornitura del servizio universale risultano superiori ai costi. Per esempio, la diffusa presenza di telefoni pubblici funzionanti e di buona qualità può sensibilmente migliorare l'immagine della società che li fornisce, rappresentando un importante canale pubblicitario che si riflette in aumenti di ricavi anche per servizi diversi. Pertanto la valutazione del costo del servizio universale deve essere effettuata con grande cautela, proprio per evitare che i nuovi operatori finanzino l'operatore dominante ben al di là di quanto necessario, venendo così ingiustificatamente penalizzati nel confronto concorrenziale.

Infine l'assegnazione della licenza per il servizio di telefonia mobile DCS e il recente ingresso sul mercato del nuovo operatore mostrano il dinamismo concorrenziale che caratterizza il mercato del radiomobile in Italia. Tuttavia, va rilevato che, a differenza di quanto avviene nella telefonia fissa dove il mercato è pienamente liberalizzato e l'accesso è soggetto a un semplice processo autorizzatorio, nella telefonia mobile il numero degli operatori è stato stabilito in fasi successive sulla base di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una struttura di mercato e non *ex ante* in relazione all'effettiva disponibilità complessiva di frequenze radio. La natura sequenziale del processo d'ingresso non ha impedito l'evoluzione concorrenziale dei mercati, ma rende sempre più difficile il raggiungimento di soglie dimensionali elevate per gli ultimi entrati. Infatti la crescente diffusione del cellulare in Italia lascia ai nuovi operatori soprattutto il mercato dei rinnovi, assottigliando quello delle nuove utenze. Per favorire l'evoluzione concorrenziale occorre pertanto ridurre per i consumatori i costi impliciti collegati al cambiamento dell'operatore. Un primo passo in questa direzione è l'imposizione della portabilità del numero telefonico, già prevista dal 1° luglio 1999. Gli utenti del servizio del radiomobile sono così garantiti che, anche nel caso in cui volessero cambiare operatore, il loro numero telefonico rimarrebbe invariato.

Analoghe evoluzioni caratterizzeranno il mercato della telefonia fissa, dove la portabilità del numero telefonico è già prevista, limitatamente ai maggiori centri urbani, a partire dal 1° gennaio 2001. Al fine di favorire ulteriormente l'evoluzione concorrenziale, sarebbe opportuno garantire condizioni di mercato il più possibile simmetriche tra i diversi operatori soprattutto per quanto riguarda le forme di accesso dell'utente finale ai servizi della telefonia fissa.

Si tratta tra l'altro di introdurre anche in Italia la possibilità per l'utente di selezionare anticipatamente il gestore telefonico prescelto senza la necessità di digitare alcun numero speciale per accedere ai suoi servizi (*carrier pre selection*) e di consentire ai concorrenti una maggiore flessibilità nelle condizioni di accesso ai segmenti terminali della rete (*unbundling*).

### *Il settore elettrico*

Nella seconda metà degli anni Novanta, soprattutto come conseguenza dell'evoluzione del dibattito comunitario, si è avviata nel nostro paese una riflessione sulle possibili modificazioni strutturali del settore elettrico volta a individuare gli assetti normativi e regolamentari più efficaci. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non ha fatto mancare il proprio contributo al processo legislativo, con numerosi interventi di segnalazione circa i benefici che potrebbero derivare dall'introduzione di un maggiore grado di concorrenza nella generazione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti, accompagnate dalla separazione della fase di trasmissione e di dispacciamento.

Il recente recepimento, nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della direttiva comunitaria 96/92/CE di liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica, pur costituendo una tappa importante, non è certo tale da condurre a una struttura di mercato immediatamente concorrenziale. Enel non solo manterrà una posizione dominante nell'attività di produzione destinata ai clienti vincolati ma, per un periodo di tempo non trascurabile, la conserverà anche nei confronti dei clienti idonei. In altre parole il mercato sarà caratterizzato da un assetto oligopolistico, con una evidente asimmetria a favore dell'ex-monopolista. Infatti, anche se tutti gli utenti fossero lasciati liberi di scegliere il fornitore desiderato di energia elettrica, nella stragrande maggioranza essi sarebbero costretti a ricorrere all'Enel che, nella migliore delle ipotesi, controllerà a regime almeno il 50% della capacità disponibile a livello nazionale.

Il decreto di recepimento niente dice sull'articolazione territoriale delle cessioni di capacità dell'Enel, né sulla quota di mercato di eventuali nuovi entranti. Potrebbe infatti accadere che l'Enel decida di ripartirsi il mercato nazionale con un altro operatore e che ciascuno dei due soggetti detenga una posizione dominante in una parte del Paese. Questa ridotta possibilità di scelta per gli utenti

non deve essere ulteriormente sacrificata, come stabilito dall'Autorità in un procedimento recentemente concluso<sup>1</sup>, da condizioni contrattuali di Enel di tipo abusivo e volte a ostacolare l'ingresso di nuovi operatori sui mercati appena liberalizzati. Questi comportamenti risultano particolarmente preoccupanti in considerazione della mancata creazione di un mercato concorrenziale nella generazione di energia elettrica ripetutamente auspicato dall'Autorità e del controllo che Enel continuerà a esercitare sulla società di trasmissione e di dispacciamento. Al riguardo, la prevista partecipazione di tutti i produttori di energia elettrica alla gestione di tale società può facilitare accordi collusivi tra i diversi produttori già operanti sul mercato a scapito dei nuovi entranti e, soprattutto, degli utenti finali.

Ben diverso era stato il suggerimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 novembre 1998<sup>2</sup>. In quell'occasione, infatti, l'Autorità, oltre ad auspicare che attraverso la privatizzazione di Enel Spa fosse effettivamente realizzata una piena separazione proprietaria tra le varie fasi di attività, ivi compresa la trasmissione, aveva suggerito che la gestione della rete fosse immediatamente affidata a un operatore completamente indipendente da Enel e dagli altri produttori di energia elettrica, al fine di evitare che nella delicata fase di nascita di un mercato libero fossero adottati comportamenti discriminatori nei confronti dei nuovi entranti.

Anche per quanto riguarda la razionalizzazione della distribuzione, le norme nazionali di recepimento della Direttiva non prevedono la creazione di una pluralità di soggetti tra loro indipendenti in modo da favorire l'attività di regolamentazione attraverso il confronto tra i costi di una pluralità di operatori. Per sua natura l'attività di distribuzione è svolta in regime di esclusiva. Tuttavia la concorrenza comparativa avrebbe incentivato il perseguimento dell'efficienza attraverso strumenti di regolamentazione molto più agevoli da individuare rispetto a quelli disponibili in un contesto in cui un'unica impresa è responsabile di gran parte della distribuzione a livello nazionale e detiene il monopolio dell'informazione sui costi di produzione.

L'Autorità, inoltre, non può non esprimere il proprio rammarico per il fatto che il decreto legislativo non contenga alcuna previsione in ordine a un possibile confronto concorrenziale esteso anche

1. Decisione UNAPACE-ENEL, Bollettino n. 13-14/99.

2. Parere relativo allo SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUA-

ZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE, Bollettino n. 44/98.

alla fase finale della vendita di elettricità alle famiglie e ai piccoli consumatori. La liberalizzazione del mercato elettrico, pertanto, potrà produrre conseguenze positive a vantaggio di questa parte essenziale della domanda solo in via indiretta.

### *Il settore del gas*

Similmente a quanto avvenuto nel settore dell'energia elettrica, anche per il settore del gas il quadro normativo appare destinato a mutare in seguito all'adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio della direttiva 98/30/CE di liberalizzazione del mercato interno del gas. La direttiva prefigura un accesso generalizzato dei terzi alla rete di trasporto, la creazione di un segmento di mercato formato da clienti qualificati (liberi cioè di scegliere il proprio fornitore), la determinazione, in caso di monopolio o di posizione largamente e stabilmente dominante, di tariffe regolamentate.

Per quanto riguarda il contesto italiano l'Autorità per l'energia elettrica e il gas deve poter intervenire nel mercato del gas con i medesimi poteri di cui dispone nel settore elettrico e utilizzando strumenti regolatori sostanzialmente analoghi. Dal canto suo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un procedimento istruttorio recentemente concluso<sup>3</sup>, ha stabilito che la rete nazionale di gasdotti rappresenta una infrastruttura essenziale, l'accesso alla quale è indispensabile per operare sul mercato a valle della fornitura di gas agli utenti finali. Tuttavia, a differenza del settore elettrico dove, per lo meno in linea di principio, l'introduzione di meccanismi concorrenziali è relativamente semplice, anche in conseguenza dell'evoluzione tecnologica che ha condotto alla sensibile riduzione della dimensione minima efficiente delle centrali, nel comparto del gas la produzione è limitata dai giacimenti in attività, spesso localizzati in paesi lontani, e pertanto le possibilità di sviluppo dalla concorrenza sono strutturalmente limitate.

Pur in questi ambiti ristretti, è comunque indispensabile la regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete di trasporto, al fine di consentire ai produttori di gas più efficienti l'ingresso sul mercato finale, che peraltro non deve essere ulteriormente ristretto, in applicazione della direttiva, rispetto alle sue già ridotte dimensioni attuali. In ogni caso la presenza di un operatore integrato sul mercato del gas può rendere complessa e difficile l'attività di regolamentazione, ostacolando l'acquisizione delle necessarie informazioni sui costi. Proprio per questo, nel novembre 1997, alla conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore<sup>4</sup>, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva proposto lo smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, auspicando la separazione, almeno sotto il profilo societario,

dell'attività di trasporto, di stoccaggio e di distribuzione da quella di importazione e di produzione e la creazione di una pluralità di imprese di distribuzione.

### *Il settore postale*

Il servizio postale è caratterizzato in Europa da modesti interventi di liberalizzazione, da un'ampia area riservata e da vasti obblighi di servizio universale. Tuttavia a differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia la qualità del servizio è modesta e l'operatore nazionale del servizio postale ha accumulato disavanzi gestionali elevati. La ragione principale di questi andamenti è che gli obblighi del servizio universale non sono stati tradizionalmente espressi in termini di qualità effettiva della prestazione per l'utente finale, ma sono stati volti soprattutto a garantire la diffusione delle cassette e degli uffici postali. La scarsa affidabilità del servizio postale, caratterizzato da ritardi rilevanti nell'inoltro della corrispondenza e la diffusione di mezzi alternativi di trasmissione, come il fax e la posta elettronica, hanno significativamente ridotto la domanda di servizi postali, mantenendo Poste Italiane, all'indomani della realizzazione della società per azioni, in una situazione gestionale gravemente deficitaria.

Solo accettando la sfida della concorrenza potrebbe essere possibile a Poste Italiane reagire, conseguendo gli auspicabili miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio a beneficio degli utenti. Viceversa lo schema di decreto legislativo recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e volto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria 97/67/CE mira soprattutto a proteggere Poste Italiane dal confronto concorrenziale, piuttosto che a favorirne il processo di ristrutturazione e di riforma. Infatti nello schema di decreto l'area della riserva, che per alcuni aspetti è stata ridimensionata, per altri è stata invece ampliata. Il decreto ha conseguito questo risultato introducendo in Italia il livello minimo di liberalizzazione previsto dalla direttiva, ossia prevedendo che rientrino nell'ambito della riserva la raccolta, il trasporto, la distribuzione e il recapito della corrispondenza di peso inferiore ai 350 grammi e caratterizzata da un livello di prezzo non superiore a cinque volte la tariffa di base. Si tratta di un livello minimo, non massimo, di liberalizzazione che non doveva essere applicato meccanicamente, ma utilizzato in modo da promuovere la concorrenza, tenendo conto delle condizioni di partenza dei diversi contesti

nazionali. Inoltre lo schema di decreto di recepimento della direttiva, senza calcolare preventivamente l'effettiva importanza dei costi associati agli obblighi del servizio universale imposti a Poste Italiane, ha previsto un contributo assai significativo da parte dei nuovi entranti per la copertura di questi costi. La scelta del Governo è stata chiara: i miglioramenti di efficienza del servizio postale in Italia possono trarre origine solo da una riduzione della concorrenza che Poste Italiane fronteggiano. In realtà la bassa qualità che ha tradizionalmente caratterizzato il servizio postale in Italia è stata determinata proprio dalla mancanza di uno stimolo concorrenziale in grado di favorire il perseguimento dell'efficienza di un operatore in monopolio e poco sensibile alle esigenze degli utenti.

Al riguardo è bene ricordare che nei paesi che già hanno sperimentato la liberalizzazione completa dei mercati, l'ex monopolista pubblico è riuscito a migliorare la propria profittabilità e questo senza introdurre inaccettabili riduzioni del servizio, anzi in molti casi, proprio per accrescere la qualità, sono stati volontariamente introdotte prestazioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla regolamentazione. Anche in Italia può essere conseguita una maggiore apertura alla concorrenza dei servizi postali. Naturalmente sarebbe opportuno che tutti i partecipanti all'attività produttiva, lavoratori, fornitori, utenti del servizio, consumatori, imprese e comunità locali, fossero sensibilizzati al rilievo della riforma.

In tutte le esperienze estere di liberalizzazione, un ruolo di grande importanza è stato esercitato dalle autorità di concorrenza che, attraverso numerosi interventi ai sensi delle normative anti-trust nazionali, hanno ostacolato i comportamenti abusivi degli ex monopolisti pubblici, soprattutto quelli volti a negare ingiustificatamente l'accesso dei concorrenti ai servizi offerti in condizioni di monopolio naturale e indispensabili per operare nell'area liberalizzata. Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è recentemente intervenuta nel settore postale con questi intenti, censurando i comportamenti discriminatori del monopolista volti a limitare lo sviluppo della concorrenza su mercati liberalizzati<sup>5</sup>.

### *Il settore dei trasporti*

L'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti procede con relativa lentezza nella maggior parte dei paesi europei, sia pure con differenze significative nei diversi comparti. Il processo di liberalizzazione avviato nel settore del trasporto aereo a partire dall'aprile 1997, che pure ha conseguito risultati di rilievo, stenta a realizzare una concorrenza effettiva sulle rotte nazionali e, più in generale, a contrastare i privilegi di cui continuano a beneficiare i vettori di bandiera.

Il funzionamento della concorrenza nei servizi di trasporto aereo è strettamente collegato agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale. In questo ambito, sebbene recentemente si siano osservati importanti segnali di cambiamento, appaiono necessarie ulteriori evoluzioni per favorire lo sviluppo concorrenziale del trasporto aereo. Inoltre le modalità con le quali è stata recepita la direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, che impongono vincoli ulteriori rispetto a quelli menzionati nella stessa direttiva, in particolare per quanto concerne l'autoassistenza, possono ritardare l'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali e produrre effetti pregiudizievoli alla concorrenza tra i diversi vettori, a danno degli utenti.

Il recente recepimento delle direttive comunitarie relative ai trasporti ferroviari, la 91/440/CEE, la 95/18/CE e la 95/19/CE, pone le premesse per la liberalizzazione del settore e il conseguente miglioramento dell'efficienza della gestione e della qualità del servizio. Anche in considerazione delle ormai numerose esperienze estere di liberalizzazione, l'ampliamento delle possibilità di scelta per gli utenti previsto dalle direttive comunitarie favorirà nel nostro paese l'adeguamento delle frequenze alla domanda e un maggiore rispetto dei tempi di percorrenza stabiliti. Tuttavia, la concorrenza nei servizi di trasporto ferroviario, proprio in considerazione dei significativi investimenti collegati all'ingresso nel mercato, non può che essere limitata, almeno nella fase iniziale del processo. Proprio per questo non dovrebbero essere frapposti vincoli ingiustificati all'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Viceversa le disposizioni contenute nei decreti di recepimento delle direttive limitano sostanzialmente il numero degli operatori autorizzabili, praticamente consentendo l'ingresso alle sole imprese ferroviarie già operanti negli altri paesi europei.

Se le economie di coordinamento e la necessità di un sistema tariffario razionale e orientato alle caratteristiche della domanda rendono difficile lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel trasporto dei passeggeri, per il trasporto merci esistono ampie possibilità di liberalizzazione. Queste ultime, come suggerito dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998<sup>6</sup>, sarebbero significativamente valorizzate dalla separazione gestionale e, in prospettiva, proprietaria, tra rete ed erogazione del servizio. La separazione verticale tra gestione dell'infrastruttura e fornitura del servizio deve comunque

5. Decisione CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE, Bollettino n. 51/98.

6. Parere relativo allo SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

91/440/CEE RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE, Bollettino n. 21/98.



affrontare la questione fondamentale della copertura dei costi per entrambe le attività e condurre a un sistema di tariffazione che ostacoli il riemergere di cospicui disavanzi gestionali.

Ancora in relazione ai trasporti, appare necessaria una breve riflessione sulla riforma del trasporto pubblico locale, avviata con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e che è attualmente nella fase di attuazione a livello regionale. Pur essendo prematura una valutazione compiuta, si può sin d'ora sottolineare che se la riforma risulta idonea a raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione delle competenze e di una maggiore responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni locali, non appare altrettanto efficace nel favorire l'introduzione della concorrenza nel settore. I tempi e le modalità previsti affinché la gara costituisca lo strumento ordinario di affidamento del servizio dipendono in larga misura dalle normative regionali di attuazione e, soprattutto, dalla possibilità di sciogliere l'intreccio tra funzioni regolatrici e gestione del servizio.

### *Il settore radiotelevisivo*

La principale regolamentazione a livello comunitario, la direttiva 89/552/CEE del Consiglio sulla «Televisione senza frontiere» come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, persegue l'obiettivo di assicurare la liberalizzazione del mercato dei servizi audiovisivi nella Comunità. La direttiva inoltre coordina gli interventi regolamentari a livello nazionale in materia di tetti pubblicitari e di contenuto. Essa prevede in particolare che il 10% del tempo totale di trasmissione, esclusi la pubblicità, lo sport, l'informazione e i *talk show*, debba essere allocato a produttori indipendenti e il 50% a «prodotti europei». La regolamentazione persegue l'importante obiettivo di proteggere e promuovere la cultura europea. Tuttavia gli strumenti adottati sono volti non a realizzare un controllo sull'*output*, ma a porre vincoli di nazionalità agli *input*, senza dunque necessariamente garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Inoltre questi stessi limiti mal si prestano a essere applicati in un contesto, quale quello della televisione a pagamento, caratterizzato da un numero assai elevato di canali e da specializzazioni estreme sulle diverse programmazioni. Pertanto l'evoluzione tecnologica e della domanda pone in discussione la validità della regolamentazione comunitaria attualmente in vigore e richiede cambiamenti e modificazioni per giungere a una definizione più flessibile del «prodotto europeo», almeno in parte sganciandola dal controllo sulla nazionalità dei fattori della produzione.

I mutamenti in corso stanno rapidamente trasformando la stessa struttura dell'offerta del mercato televisivo, allargandone i confini a nuovi servizi, ampliando gli spazi per l'internazionalizza-



zione del settore e creando un ambiente potenzialmente più aperto e libero. Al riguardo l'obiettivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come testimoniato da alcuni procedimenti conclusi nel corso dell'anno nei confronti dei più importanti operatori televisivi nazionali<sup>7</sup>, è impedire che tramite pratiche collusive di ripartizione dei mercati e attraverso accordi o concentrazioni verticali restrittivi con i fornitori di programmi più popolari sia vanificato il raggiungimento di condizioni effettivamente concorrenziali.

Nel settore televisivo infatti, soprattutto nella fase iniziale dell'evoluzione dei mercati, le esclusive sugli eventi sportivi rappresentano un elemento di traino per il successo dell'emittente televisiva che se le aggiudica. Proprio per questo occorre garantire la massima contendibilità del mercato. In questa prospettiva la recente legge 29 marzo 1999, n. 78, al fine di facilitare i consumatori nel passaggio da un operatore a un altro, impone alle diverse emittenti l'utilizzazione di un medesimo *decoder*. Inoltre essa prevede che i diritti sportivi non siano allocati a una sola stazione televisiva per un periodo di tempo troppo lungo. Infatti solo mantenendo il mercato aperto ai nuovi operatori, consentendo loro di proporsi in alternativa rispetto alle imprese inizialmente aggiudicatrici, viene garantito un sufficiente grado di concorrenza sul mercato televisivo e si facilita la permanenza nel mercato di una pluralità di operatori. In questo contesto, la previsione di soglie di mercato per l'assegnazione dei diritti sportivi alle emittenti televisive costituisce un irrigidimento che la legge n. 78/99 ha ritenuto opportuno introdurre nella fase iniziale dello sviluppo del mercato della televisione a pagamento, ma che, una volta che il mercato si sia consolidato, dovrà essere sostanzialmente rivisto.

In ogni caso, la stessa legge prevede che sia l'Autorità a valutare se il superamento delle soglie sia tale da determinare alterazioni del funzionamento del mercato. Ove così non fosse, l'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, potrà consentire deroghe ai limiti previsti. In definitiva, nonostante il rilevato irrigidimento, spetta pur sempre all'Autorità il compito di assicurare, in armonia con i principi sanciti dalla legge n. 287/90, il mantenimento di una concorrenza effettiva anche nel mercato della televisione a pagamento. Peraltro, è precisamente in questa prospettiva che di recente l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio<sup>8</sup> volto a verificare se le modalità di allocazione dei principali diritti televisivi (sia relativi agli eventi sportivi più popolari che ai film di maggiore successo) costituiscano un ostacolo all'ingresso e allo sviluppo di nuovi operatori nel mercato della televisione a pagamento.

7. Decisione RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIA-TRADE, Bollettino n. 49/98; decisione RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS, Bollettino n. 49/98.

8. Decisione di avvio di istruttoria STREAM-TELEPIÙ, Bollettino n. 12/99.

### 3. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA IN ALTRI SETTORI

Nell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sono indicati con chiarezza i criteri da seguire per valutare la conformità degli interventi pubblici ai principi della concorrenza: occorre verificare caso per caso che non vengano introdotte distorsioni al funzionamento dei mercati non connesse alla tutela di interessi generali. La norma non delinea una contraddizione tra regolazione e concorrenza. Essa prevede che gli obiettivi della politica pubblica siano perseguiti utilizzando strumenti il meno possibile distorsivi dei meccanismi di mercato. Ogni restrizione della libertà d'impresa nel processo concorrenziale deve essere giustificata dalla tutela di interessi generali.

La ragione profonda dell'importanza centrale attribuita al libero mercato per la promozione dell'interesse pubblico muove dalla considerazione che il sistema concorrenziale introduce gli incentivi più efficaci per favorire, a beneficio dei consumatori, l'evoluzione economica e sociale. Se le iniziative imprenditoriali vengono ostacolate da inutili appesantimenti burocratici l'evoluzione dell'apparato produttivo viene pregiudicata e il benessere collettivo si contrae. È un'illusione credere di potere individuare amministrativamente l'equilibrio tra domanda e offerta, come se fosse noto o prevedibile l'insieme delle possibilità produttive, dei beni e servizi disponibili e delle esigenze dei consumatori. I tentativi da parte della regolazione di sostituirsi al mercato nello scegliere il numero degli operatori presenti e gli ambiti rispetto ai quali essi sono autorizzati a competere producono gravi danni al sistema economico: lo irrigidiscono, incanalandolo lungo percorsi che altrimenti non sarebbero stati scelti, e ritardando la crescita del reddito e dell'occupazione.

La concorrenza, ostacolando il consolidamento delle posizioni di rendita da parte degli operatori già presenti sul mercato, migliora l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentiva il continuo miglioramento della produzione da parte delle imprese esistenti, consentendo altresì l'accesso ai nuovi entranti. Da questo punto di vista essa conduce all'evoluzione dell'economia e della società in direzioni e con modalità difficilmente prevedibili. Il sistema di mercato è infatti un enorme laboratorio di ricerca volto a identificare le tecnologie di produzione più efficienti e le tipologie di prodotti maggiormente desiderate dai consumatori. Se vengono ingiustamente ostacolati gli accessi, si impedisce che nuovi beni e servizi vengano realizzati e si danneggiano i processi di apprendimento delle imprese, indebolendone la competitività nel più lungo periodo.

La protezione dell'esistente blocca l'evoluzione economica e sociale, determinando danni ben maggiori di quelli che essa intende scongiurare.

Ciò non implica che alla politica pubblica nei confronti delle imprese non sia riservato un ruolo. Al contrario essa svolge la funzione essenziale di garantire la presenza di un ambiente istituzionale adeguato affinché il sistema produttivo possa evolvere in modo ordinato e a vantaggio dei consumatori.

Sulla base di questi principi e di queste considerazioni, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha fornito un contributo assai rilevante al processo di eliminazione dei vincoli regolamentari che, soprattutto nei servizi, frenano ingiustificatamente l'attività economica nel nostro paese. In attuazione della legge n. 59/97, in alcuni importanti comparti dell'economia nazionale è stata introdotta una regolamentazione più snella e meno vincolante di quella precedentemente in vigore. Tuttavia ancora molto resta da fare e l'eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso continua a costituire una priorità per il Paese. In numerose attività, soprattutto tra i servizi privati, permangono infatti ingiustificate restrizioni di tipo quantitativo che traggono origine sia da normative nazionali che da previsioni introdotte a livello locale. La caratteristica di queste regolamentazioni è che esse, prese una per una, sono sovente marginali perché si riferiscono a tipologie di attività assai minute, ma, se viste nel loro insieme, possono condurre a un sostanziale blocco del sistema economico.

Inoltre, soprattutto quando gli investimenti che devono essere effettuati sono di considerevole entità, rilevanti ostacoli all'ingresso delle imprese sui mercati derivano dall'incertezza sugli esiti dei procedimenti autorizzatori. In assenza di termini perentori alla durata dei procedimenti, si realizza una sorta di autocensura da parte degli operatori portati a escludere i progetti per i quali il rischio di una decisione indefinita nei tempi e nei risultati appare eccessivamente oneroso. Gli interventi di semplificazione procedurale, dando certezza alle imprese in termini di criteri sostanziali e di tempi della procedura, ampliano le possibilità di accesso al mercato e favoriscono lo sviluppo dell'apparato produttivo e la crescita dell'occupazione.

Proprio in questa direzione, la legge 8 marzo 1999, n. 50, «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998», oltre a proseguire nell'opera di semplificazione amministrativa, prevede l'adozione di testi unici di riordino delle norme legislative e regolamentari in numerosi settori, dall'agricoltura, all'ambiente e all'urbanistica. La semplificazione procedurale è quindi accompagnata da importanti

interventi di revisione normativa volti a costruire un quadro di certezze al cui interno gli operatori possano prendere le proprie decisioni in maniera accurata e responsabile.

### ***a) La regolamentazione delle attività protette***

In numerosi settori continua tuttavia a essere elevata la quantità di controlli di natura amministrativa cui le imprese sono soggette, aumentando considerevolmente i loro costi di ingresso nei mercati e frenandone le possibilità di sviluppo. Soprattutto nei comparti nei quali opera una pluralità di operatori e nei quali non sono rinvenibili esigenze d'interesse generale da tutelare, l'invasione dei controlli crea significativi ostacoli all'attività d'impresa e conduce a strutture di offerta non sempre in sintonia con la domanda. In molti casi, che verranno brevemente illustrati nella sezione successiva, gli interventi di regolamentazione traggono origine dalle normative regionali e sono amministrati a livello locale. In altre circostanze, peraltro meno numerose, la regolamentazione ingiustificatamente restrittiva trae origine dalla normativa nazionale o, addirittura, da quella comunitaria.

### ***Gli ordini professionali***

I crescenti processi di apertura e di integrazione dei mercati toccano, in misura sempre più evidente, anche attività, come quelle professionali, finora caratterizzate da molteplici vincoli di natura regolamentare che ostacolano a svantaggio degli utenti l'operare dei meccanismi concorrenziali. La regolamentazione, invece che tutelare soprattutto i professionisti come largamente avviene con le normative attualmente in vigore, dovrebbe ampliare le possibilità di scelta dei consumatori, garantendo peraltro la qualità delle prestazioni loro fornite. Si tratta innanzitutto di individuare le esigenze specifiche di tutela dei consumatori che determinano la necessità di istituire un ordine professionale, di disciplinare l'accesso alla professione in maniera da salvaguardare la qualità delle prestazioni senza introdurre ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, di stabilire regole di comportamento che garantiscano la deontologia professionale senza ridurre l'operare della concorrenza.

Il regime di esclusiva per i servizi professionali dovrebbe pertanto rivestire carattere di eccezionalità ed essere limitato a quelle attività caratterizzate da prestazioni talmente complesse da impe-

dire ai consumatori di valutarne con sufficiente certezza la qualità, in un contesto in cui risultano assai elevati i costi sociali connessi a una loro inadeguata erogazione. Al di fuori di tali ipotesi, che peraltro devono essere associate alla tutela di interessi generali, l'esclusiva non può essere consentita. Pertanto non dovrebbe essere favorita la moltiplicazione degli ordini e delle esclusive, là dove lo scopo principale di queste iniziative è soprattutto di natura corporativa. Al riguardo non può certamente costituire una giustificazione la necessità di informare i consumatori sulla qualità della prestazione fornita. Tale condivisibile obiettivo può infatti essere agevolmente perseguito attraverso la creazione di associazioni private, non di tipo esclusivo, volte a garantire uno standard prefissato di qualità.

Inoltre, come sostenuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 febbraio 1999 in relazione al disegno di legge recante «Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali»<sup>9</sup>, l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo dovrebbe essere prescritta unicamente per l'esercizio delle attività attribuite in esclusiva e, come previsto dall'articolo 33, comma 5, della Costituzione, la selezione dovrebbe essere effettuata tramite l'esame di Stato. Con riferimento ai vincoli di predeterminazione numerica, essi andrebbero completamente aboliti e a tutti coloro che dimostrino il possesso degli opportuni requisiti dovrebbe essere garantito l'accesso all'attività professionale. Infatti, l'interesse a garantire una razionale distribuzione dei professionisti sul territorio nazionale non può essere realizzato con la previsione di un numero massimo di operatori, né si comprendono le ragioni in virtù delle quali l'eliminazione di vincoli numerici all'accesso dovrebbe determinare una insufficiente ampiezza e un'inadeguata distribuzione territoriale dell'offerta, visto che in ogni caso l'ingresso nel mercato è comunque una libera scelta del professionista che, se non ritenesse di conseguire un reddito adeguato, lascerebbe comunque scoperte le posizioni previste nelle zone apparentemente meno remunerative.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione delle attività professionali in forma societaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato auspica che la nuova normativa sappia cogliere le istanze più innovative, predisponendo soluzioni idonee a fornire ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercitare la professione, anche per potere meglio fronteggiare la concorrenza estera, particolarmente vivace per le attività più complesse e articolate. In questa prospettiva è opportuno ricordare che le società svol-

---

9. Parere relativo al RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI, Bollettino n. 4/99.

gono generalmente attività diverse da quella del professionista singolo, fornendo, rispetto a questo, servizi complementari, tra loro non sostituibili. Proprio sulla base di queste considerazioni dovrebbe essere consentita e favorita la formazione di società multiprofessionali volte a realizzare strutture organizzative complesse e in grado di offrire un'ampia gamma di servizi professionali, rispondendo così alle esigenze più sofisticate e articolate della clientela.

Gli stessi ordini sembrano in alcuni casi orientati ad accettare la presenza di un contesto maggiormente concorrenziale. Va qui ricordato che, successivamente a un procedimento istruttorio nei confronti degli Ordini dei Ragionieri e dei Commercialisti in materia di fissazione dei minimi tariffari e recentemente concluso<sup>10</sup>, il presidente dell'Ordine dei Commercialisti ha pubblicamente dichiarato di rinunciare alla predeterminazione dei minimi tariffari, nella convinzione che il mercato e i meccanismi concorrenziali rappresentino il miglior strumento di tutela dei consumatori in relazione alla definizione dei prezzi dei servizi professionali forniti.

### *L'agricoltura*

Come noto, per la quasi totalità dei prodotti agricoli è istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato avente tra l'altro lo scopo di stabilizzare i mercati, tutelare i redditi degli agricoltori e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, così come previsto dall'articolo 39 del Trattato di Roma. Nel corso degli anni la politica agricola comune ha subito una notevole evoluzione, spostandosi gradualmente verso una impostazione più liberale, volta soprattutto a garantire i redditi degli agricoltori a fronte di impreviste modificazioni della domanda o dell'offerta, lasciando il più possibile al mercato la determinazione dei prezzi e delle quantità. I più recenti tentativi di riforma della politica agricola comune sono volti a evitare, sia pure non sempre con la necessaria determinazione, che una eccessiva regolamentazione dei mercati irrigidisca l'offerta slegandola dagli andamenti della domanda e continui a imporre ai consumatori europei prezzi ampiamente superiori alle quotazioni internazionali.

La differenziazione qualitativa dei prodotti rappresenta uno degli strumenti principali che la Commissione ha adottato al fine di favorire l'imprenditorialità e la trasformazione in senso più concorrenziale dei mercati agricoli. I consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine protetta possono contribuire al miglioramento qualitativo dei prodotti agricoli, garantendo una corretta informazione ai consumatori e consentendo loro di scegliere consapevol-

mente, non soltanto in considerazione del prezzo di vendita. La concorrenza non di prezzo, che tradizionalmente ha caratterizzato i mercati dei beni e dei servizi più sofisticati, si sta così rapidamente diffondendo anche ai mercati agricoli e conduce alla diversificazione della produzione agricola, superando la necessità di garantire il reddito degli agricoltori tramite la fissazione delle quantità prodotte e dei relativi prezzi di vendita.

Proprio al fine di evitare il mantenimento di un ambiente concorrenziale distorto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato restrittive della concorrenza e vietate ai sensi della legge n. 287/90 le limitazioni quantitative ingiustificatamente imposte dai consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine alle imprese associate<sup>11</sup>. Le pratiche di numerosi consorzi conducevano infatti a rendere disponibili ai consumatori quantità di beni inferiori a quelle concorrenziali e stabilite imperativamente da una scelta collusiva delle imprese produttrici. In tal modo venivano imposti significativi aggravi di prezzo dei prodotti tutelati.

Le evidenti conseguenze negative per i consumatori finali non sono apparse all'Autorità necessarie e indispensabili al fine del raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari che i consorzi di tutela perseguono. Tali finalità possono efficacemente essere raggiunte attraverso strumenti di controllo e di vigilanza sulla qualità dei beni oggetto di tutela, senza la necessità di stabilire tetti massimi alle quantità prodotte.

### ***b) Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali***

Ampia parte della normativa che pone restrizioni in materia di accesso all'attività viene adottata localmente dalle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Ciò ostacola una valutazione complessiva delle diverse previsioni regolamentari, non essendo mai stato realizzato un censimento generale delle restrizioni effettivamente in vigore a livello locale. Dal punto di vista concorrenziale il problema principale è rappresentato dal fatto che buona parte delle restrizioni regolamentari all'accesso non sono motivate dal persegui-

---

**10.** Decisione CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, Bollettino n. 48/98.

**11.** Decisione CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA, Bollettino n. 46/98; decisione CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA, Bollettino n. 3/99.



mento di interessi generali e risultano sostanzialmente rivolte alla protezione delle imprese e dei soggetti già operanti sul mercato, ostacolando le nuove iniziative. Laddove i poteri delle Regioni e degli Enti locali discendano da leggi nazionali, le previsioni normative di riferimento si limitano generalmente a fornire principi e criteri di carattere generale che non devono essere interpretati dalle diverse amministrazioni in modo difforme e talvolta incoerente con lo spirito delle disposizioni nazionali. Particolare preoccupazione al riguardo suscitano le prospettive di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 in materia di distribuzione commerciale dove alle Regioni e agli Enti locali sono stati attribuiti compiti di grande rilievo.

### *La distribuzione commerciale*

Il decreto legislativo n. 114/98, contenente la nuova disciplina della distribuzione commerciale, prevedeva all'articolo 6 che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Numerose Regioni non hanno ancora provveduto agli adempimenti previsti. Sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali preclude l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Il contenuto dei provvedimenti regionali e la loro tempestiva emanazione rivestono un'importanza cruciale nel determinare l'effettiva portata liberalizzatrice della riforma avviata a livello nazionale. All'adozione degli indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali e ai criteri di programmazione urbanistica da parte della Regione è strettamente collegata la disciplina dei procedimenti di autorizzazione per le strutture di vendita. Per le medie strutture di vendita, le disposizioni regionali devono orientare l'adozione da parte dei Comuni dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni. Per le grandi strutture di vendita, la Regione partecipa direttamente al processo decisionale, orientandone e vincolandone l'esito.

In un parere espresso nel febbraio 1998 su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto importante auspicare che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, là dove lasciassero margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Re-



gioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza<sup>12</sup>. In questa prospettiva, l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 114/98, di «assicurare nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive» dovrebbe essere perseguito, non attraverso interventi di regolamentazione strutturale del mercato, ma avvalendosi appieno degli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese. Inoltre, conformemente agli intenti di liberalizzazione del decreto, il divieto all'apertura di nuovi esercizi di media o grande dimensione dovrebbe essere limitato ai casi in cui tale apertura sia dannosa per specifici interessi pubblici di carattere generale, fondamentalmente di tipo urbanistico, evitando di introdurre vincoli alle nuove aperture unicamente in base alla considerazione degli effetti che ciò avrebbe sui concorrenti già operanti<sup>13</sup>.

#### *Altre restrizioni regolamentari all'accesso*

Oltre alla distribuzione commerciale, numerosi altri settori di attività economica sono soggetti, oltre che a un quadro di regole definite a livello nazionale, a estesi interventi di regolamentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali. Nei vari livelli in cui si articola il controllo regolamentare si osserva una frequente coesistenza, accanto a misure volte a perseguire esigenze di interesse generale, di regole che ostacolano ingiustificatamente l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato. Tali fenomeni, retaggio di una diffusa cultura corporativa, sono particolarmente diffusi nei servizi privati, un settore che nel corso degli anni è risultato poco influenzato dalla riduzione delle barriere agli scambi commerciali internazionali e dagli interventi di liberalizzazione promossi dalle istituzioni comunitarie. In particolare, in numerosi ambiti di attività, vengono introdotti a livello locale, a volte anche in diretta ed esplicita attuazione di una normativa nazionale, vincoli al numero massimo degli operatori in considerazione della presunta ampiezza della domanda, quali per

12. Parere relativo alla RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL COMMERCIO, Bollettino n. 7/98.

13. Parere relativo alle MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE, Bollettino n. 9/99.

esempio l'imposizione di distanze minime tra esercizi concorrenti o la diretta individuazione dei soggetti autorizzabili. Si va dalle agenzie di pratiche automobilistiche, alle sale cinematografiche, agli estetisti, alle autoscuole, agli istituti di vigilanza privata, ai panifici, alle farmacie, ai pubblici esercizi. In alcune di queste attività esistono ancora varie forme di restrizione della concorrenza di prezzo, esercitate attraverso diffusi interventi di fissazione o di approvazione di prezzi o tariffe.

Spesso la regolamentazione, in particolare le limitazioni all'entrata di nuovi concorrenti e alla concorrenza di prezzo, viene definita attraverso processi che coinvolgono i rappresentanti degli operatori economici già presenti sul mercato, favorendo implicitamente estesi fenomeni di collusione, a danno dei consumatori e degli utenti. In una prospettiva di sempre maggiore decentramento dei compiti regolamentari, diviene essenziale che Regioni e Enti locali acquistino una sensibilità alle esigenze di promozione della concorrenza nei vari settori economici, adottando un atteggiamento attento nei confronti dei consumatori ed evitando in ogni caso la commistione dei ruoli tra regolamentatore e soggetto regolamentato tipica dei processi decisionali in cui assume un ruolo determinante l'associazione di categoria.

#### **4. PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL 1998 E NEI PRIMI TRE MESI DEL 1999**

---

##### *Dati di sintesi sull'attività svolta*

Nel corso del 1998, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono state valutate 344 operazioni di concentrazione, 54 intese e 21 possibili abusi di posizione dominante. Dopo la flessione dello scorso anno è ripresa, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità. Di queste solo due sono state considerate suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante (EULER-SIAC<sup>14</sup> e SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS<sup>15</sup>) e sono state approvate in seguito a modifiche introdotte dalle parti.

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

	1997	1998	gennaio-marzo 1999
<b>Intese</b>	64	54	12
<b>Abuso</b>	46	21	4
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	292	344	104
<b>Indagini conoscitive</b>	6	—	—
<b>Inottemperanza alla diffida</b>	3	1	—
<b>Pareri</b>	57	46	7
<b>Pubblicità ingannevole</b>	506	468	94

\* 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. Per pubblicità ingannevole, sono considerati solo i procedimenti istruttori.

**Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1998  
per tipologia ed esito**

	Esito			Totale
	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>	38	13	3	<b>54</b>
<b>Abuso di posizione dominante</b>	18	2	1	<b>21</b>
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	314	2	28	<b>344</b>
<b>Pareri alla Banca d'Italia</b>				<b>46</b>
<b>Pubblicità ingannevole*</b>	150	300	18	<b>468</b>

\* Per pubblicità ingannevole, sono inclusi solo i procedimenti istruttori.

Delle 54 intese esaminate, 13 sono state giudicate idonee a restringere la concorrenza. Nella maggior parte dei casi di presunto abuso di posizione dominante segnalati all'Autorità nel corso del 1998 è stato possibile escludere l'esistenza di violazioni della legge

**14.** La concentrazione EULER-SIAC SOCIETÀ ITALIANA ASSICURAZIONI CREDITI è già stata descritta nella relazione annuale dello scorso anno.

**15.** Decisione SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS, Bollettino n. 25/98.

senza avviare un procedimento istruttorio. Solo in due circostanze l'Autorità ha accertato, dopo una fase istruttoria, la natura abusiva di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative per un ammontare complessivo di 5,1 miliardi di lire in relazione a casi di gravi violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante. Un'ulteriore sanzione di 2,7 miliardi è stata applicata in un caso di inottemperanza a una diffida dell'Autorità relativa a un'intesa restrittiva della concorrenza. Infine, sanzioni per 216 milioni di lire sono state irrogate in casi di inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione.

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 sono risultate, come gli anni precedenti, particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva  
(numero degli interventi: gennaio 1998-marzo 1999)**

	1998	gennaio-marzo 1999 legge n. 287/90
<i>Settore interessato</i>		
Alimentari e tabacchi	2	–
Editoria	1	–
Elettricità, acqua e gas	2	–
Commercio	5	1
Trasporti	7	–
Telecomunicazioni	9	–
Intermediazione monetaria e finanziaria	1	1
Assicurazioni e fondi pensione	–	1
Attività professionali ed imprenditoriali	4	1
Sanità ed altri servizi sociali	2	–
Smaltimento rifiuti	2	1
Servizi vari	2	2
Altri settori	4	–
<b>Totale</b>	<b>41</b>	<b>7</b>

È proseguita la forte dinamica relativa alle denunce di pubblicità ingannevole, pari a 975 nel 1998. In 300 casi i messaggi denunciati sono stati giudicati ingannevoli ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Con riguardo a casi e procedimenti dell'Autorità, si è rivelata particolarmente proficua la collaborazione con il Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, il quale ha fornito rilevanti elementi informativi e una costante e preziosa opera di collaborazione in relazione all'attività di tutela della concorrenza e di repressione della pubblicità ingannevole.

### *Interventi nei mercati dei servizi di pubblica utilità*

Gli interventi dell'Autorità nei confronti degli ex monopolisti nei servizi di pubblica utilità, in applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 che vieta l'abuso di posizione dominante, hanno assecondato la nascita e lo sviluppo della concorrenza. La gran parte dei casi esaminati nel corso dell'anno ha fatto seguito a segnalazioni di concorrenti ostacolati nei loro tentativi di ingresso nelle aree che progressivamente vengono sottratte al monopolio. Gli interventi dell'Autorità hanno l'obiettivo di ridurre le barriere all'entrata su questi mercati, impedendo pratiche abusive dell'ex-monopolista, rimasto in posizione dominante in alcune nevralgiche fasi del processo produttivo, volte a mantenere o a estendere la posizione dominante nei mercati liberalizzati.

I principali interventi nel corso del 1998 e dei primi tre mesi del 1999 hanno interessato i settori del gas, dell'energia, delle poste, delle telecomunicazioni e dei trasporti aerei.

Nel settore del gas il procedimento avviato nei confronti di Snam mirava ad accertare la presenza di ingiustificate barriere all'entrata, riconducibili al rifiuto di far accedere i terzi alla rete di trasmissione e all'imposizione, per questo servizio, di prezzi eccessivamente gravosi. Il procedimento ha consentito di rilevare la presenza di pratiche abusive miranti a scoraggiare l'attività dei più diretti concorrenti di Snam nel mercato della distribuzione primaria del gas. In relazione alla gravità dell'abuso, l'Autorità ha inflitto a Snam una sanzione pecuniaria di circa 3,5 miliardi di lire<sup>16</sup>.

Anche nel settore elettrico, è stata avviata una istruttoria, per una eventuale infrazione all'articolo 86 del Trattato CE, in relazione alle tipologie contrattuali adottate da Enel; l'intervento dell'Autorità è stato motivato dalla preoccupazione che queste pratiche mettessero a repentaglio la possibilità di ingresso di nuove imprese nei

---

16. Decisione SNAM-TARIFFE DI VETTORIA-  
MENTO, Bollettino n. 8/99.

mercati recentemente liberalizzati della fornitura di energia elettrica ai clienti qualificati. L'attenzione si è in particolare rivolta alla durata dei contratti e alla clausola che avrebbe consentito ad Enel di adeguare il prezzo di fornitura in funzione dei prezzi praticati dai concorrenti. Nel corso dell'istruttoria Enel ha modificato i modelli contrattuali proposti alla clientela, eliminando la clausola di adeguamento all'offerta dei concorrenti ed estendendo la possibilità di rinegoziazione dei contratti in essere<sup>17</sup>.

Nel primo procedimento istruttorio che l'Autorità ha condotto nel settore postale, è stata riscontrata una politica abusiva da parte di Poste Italiane volta a ostacolare l'ingresso di concorrenti nella prestazione dei servizi di posta ibrida. In particolare, è stato ritenuto che le tariffe richieste da Poste Italiane per offrire il servizio di recapito dai propri centri di smistamento locali al cliente finale fossero discriminatorie e quindi tali da rendere non economica l'attività dei nuovi operatori<sup>18</sup>.

Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, che era stato oggetto di ripetuti interventi anche negli anni passati, l'Autorità, con un'istruttoria conclusa nel maggio 1998, ha ritenuto restrittiva della concorrenza l'intesa tra Telecom Italia e Seat nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici a grande diffusione<sup>19</sup>. L'Autorità ha accertato che l'intesa ostacolava la realizzazione di un contesto di pari opportunità, consentendo solo a Seat di giovare dei servizi di categorizzazione della clientela affari e di distribuzione degli elenchi realizzati da Telecom nell'ambito delle attività afferenti al monopolio legale, attribuendole così condizioni di rilevante vantaggio rispetto a nuovi concorrenti che volessero entrare nel mercato. Più recentemente, è stato avviato un procedimento nei confronti di Telecom, non ancora concluso, al fine di accertare se le iniziative commerciali relative all'erogazione di servizi per Internet non configurino un abuso di posizione dominante<sup>20</sup>.

Nel settore dei trasporti aerei l'Autorità ha preso in esame due intese, sottoposte al suo vaglio in via preventiva, stipulate tra Alitalia, operatore leader del mercato italiano, e alcuni dei suoi principali concorrenti nazionali. In particolare, Alitalia aveva realizzato accordi di *code-sharing* e di *block space* con Meridiana relativi ad alcune rotte nazionali e un patto di *franchising* con Minerva su tutte le rotte su cui operava questa società. Gli accordi con Meridiana sono stati ritenuti dall'Autorità restrittivi della concorrenza e non esentabili<sup>21</sup>, in quanto sulle rotte interessate veniva eliminata la possibilità per il consumatore di poter scegliere tra più operatori e non si realizzava alcun miglioramento delle condizioni di offerta. Inoltre, nell'ambito di una più ampia valutazione, essendo Meridiana il secondo operatore sul mercato nazionale del trasporto aereo, l'accordo

avrebbe reso più difficile l'ingresso di nuovi operatori sul mercato, proteggendo Alitalia da una concorrenza potenzialmente vivace. La seconda intesa, invece, pur considerata restrittiva della concorrenza, ha avuto il beneficio di un'esenzione per tre anni dal momento che il suo principale effetto era quello di incrementare il numero dei collegamenti e delle frequenze dei voli a vantaggio dell'utente finale<sup>22</sup>.

### *Intese restrittive della concorrenza e autoregolamentazione*

L'Autorità sottopone a un attento vaglio l'attività di autoregolamentazione svolta da consorzi e associazioni di imprese al fine di evitare che si realizzino intese restrittive della concorrenza. I casi affrontati, seppure riguardanti settori tra loro assai differenti, mostrano alcune importanti analogie. Da parte dei consorzi e delle associazioni vi è soprattutto la ricorrente esigenza di tutelare la qualità di un certo prodotto o servizio. Tuttavia, nei numerosi procedimenti istruttori fin qui svolti si è potuto accertare che a fianco della attività volta a garantire la qualità, si innescano spesso pratiche restrittive della concorrenza, consistenti nella ripartizione del mercato tra le imprese associate, nell'innalzamento artificiale di barriere all'entrata, nel rispetto di quote produttive e nella fissazione comune di prezzi o tariffe, fattispecie, quest'ultima, risultata la più comune tra i procedimenti conclusi nel corso del 1998. Si tratta, in particolare, dei casi relativi alle tariffe per commercialisti e ragionieri, ai codici di autoregolamentazione predisposti nell'ambito del settore farmaceutico<sup>23</sup>, alle tariffe dei servizi di manutenzione degli ascensori.

Il procedimento concernente le tariffe di commercialisti e ragionieri ha permesso di accertare che i relativi Consigli nazionali non si sono limitati al ruolo consultivo loro affidato dalla normativa vigente, ma hanno fissato in ogni dettaglio la struttura tariffaria,

17. Decisione UNAPACE-ENEL, Bollettino n. 13-14/99.

18. Decisione CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE, Bollettino n. 51/98.

19. Decisione PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI, Bollettino n. 20/98.

20. Decisione di avvio di istruttoria ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM, Bollettino n. 28/98.

21. Decisione ALITALIA-MERIDIANA, Bollettino n. 2/99.

22. Decisione ALITALIA-MINERVA AIRLINES, Bollettino n. 2/99.

23. Decisione FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE, Bollettino n. 17/98.

invitando gli iscritti ad applicarla ben prima del decreto presidenziale di recepimento. È inoltre emerso che i due Consigli si sono accordati al fine di uniformare le rispettive tariffe<sup>24</sup>. Va inoltre menzionata l'istruttoria, volta ad accertare la sussistenza delle condizioni per la concessione di una esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativa al codice di autoregolamentazione proposto da Assosalute con il quale venivano fissati i prezzi massimi dei farmaci per automedicazione. L'esenzione non è stata concessa perché i richiedenti non hanno sufficientemente dimostrato, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 287/90, la relazione tra la fissazione di un prezzo massimo e l'aumento delle quantità prodotte, né l'eventuale beneficio che ne avrebbero potuto trarre i consumatori<sup>25</sup>.

Il procedimento istruttorio nei confronti delle associazioni nazionali di manutenzione di ascensori Anacam e Conpiat ha permesso di accertare che per il loro tramite venivano fissati dettagliatamente i prezzi del servizio di manutenzione restringendo in misura significativa la concorrenza. Nel riscontrare una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha imposto alle due associazioni di ripristinare immediatamente condizioni di effettiva concorrenza tra i propri associati, diffidandole dall'adottare in futuro tariffari comuni<sup>26</sup>.

Nel settore agricolo l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola<sup>27</sup>) e ha deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma<sup>28</sup>. Nel caso del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola l'Autorità, riprendendo quanto sostenuto in passato nelle decisioni relative ai Consorzi del grana padano, del parmigiano reggiano, del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele, ha sottolineato che lo scopo prioritario degli organismi consortili di tutela, cioè quello di assicurare una qualità adeguata dei prodotti, deve essere perseguito senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. Pertanto l'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio e volti a contingentare la produzione totale realizzata ripartendola tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato «storiche», non perseguissero l'obiettivo della tutela della qualità, ma configurassero delle intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Analogamente l'Autorità, a seguito della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni a denominazione di origine protetta (DOP), ha ritenuto che i piani di programmazione delle quantità di prosciutto da parte dei consorzi di San Daniele e di Parma, precedentemente autorizzati in deroga fino al 31 dicembre



1998 ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, non risultassero più né necessari né congrui, rigettando la richiesta di estensione temporale dell'autorizzazione in deroga.

Sempre in tema di attività restrittive della concorrenza attuate tramite la partecipazione ad associazioni e consorzi, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti, non ancora conclusi, nei confronti dell'Associazione italiana revisori contabili (Assirevi)<sup>29</sup>, dell'Associazione Nazionale e di taluni Consigli Provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro<sup>30</sup>, del Consorzio Qualità Veneta Asfalti tra produttori di bitume<sup>31</sup> e del Consorzio Industrie Fiammiferi<sup>32</sup>. In quest'ultimo caso, l'istruttoria è volta all'accertamento di una eventuale infrazione agli articoli 85 e 86 del Trattato CE e prende in esame non solo la restrizione alla concorrenza tra le imprese consorziate ma anche l'idoneità dell'intesa a ostacolare l'ingresso sul mercato di nuove imprese o a ripartire il mercato. Per tale motivo il procedimento è stato recentemente esteso in modo da permettere l'esame delle relazioni intrattenute dal consorzio con un importante operatore estero.

#### *Altre intese restrittive della concorrenza*

L'Autorità ha preso in esame altre intese orizzontali finalizzate alla ripartizione dei mercati o al controllo dei prezzi, prive di commistione con finalità di tutela della qualità di un prodotto o di un servizio.

Di particolare rilevanza sono le intese intercorse tra i maggiori operatori televisivi per la spartizione dei diritti sportivi ad alta *audience*. In particolare, in due procedimenti istruttori, inizialmente avviati dal Garante dell'Editoria e successivamente affidati all'Autorità, si è accertato che tali diritti erano stati oggetto di spartizione in un primo momento tra la Rai e Rti e, successivamente, tra Rai,

24. Decisione CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, Bollettino n. 48/98.

25. Decisione ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE, Bollettino n. 31/98.

26. Decisione IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI, Bollettino n. 44/98.

27. Decisione CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA, Bollettino n. 46/98.

28. Decisione CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA, Bollettino n. 3/99.

29. Decisione di avvio di istruttoria ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE, Bollettino n. 46/98.

30. Decisione di avvio di istruttoria INAZ PAGHE-ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO, Bollettino n. 6/99.

31. Decisione di avvio di istruttoria CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI, Bollettino n. 48/98.

32. Decisione di avvio di istruttoria CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI, Bollettino n. 45/98.

Rti e Cecchi Gori Communications<sup>33</sup>. La ripartizione di tali diritti ha determinato una consistente restrizione della concorrenza sul mercato della raccolta di pubblicità televisiva. Per tali intese l'Autorità ha deciso di infliggere una sanzione amministrativa, complessivamente di 2,5 miliardi di lire. Nel medesimo settore è stato di recente avviato un procedimento istruttorio al fine di accertare se le disposizioni del Regolamento della Lega Calcio, che prevedono la vendita centralizzata dei diritti televisivi relativi ai campionati di serie A e B e alla Coppa Italia, non costituiscano una restrizione della concorrenza<sup>34</sup>.

Nel corso dell'anno sono state accertate anche alcune intese che avevano l'obiettivo di coordinare i comportamenti degli operatori nell'ambito di procedure di gara bandite da enti pubblici. È emerso che Assitalia e Unipol avevano concordato la propria condotta commerciale al fine di ripartirsi il servizio di copertura assicurativa degli enti pubblici dell'area di Bologna<sup>35</sup>. Nel corso dell'istruttoria, che si è conclusa con sanzioni alle due compagnie assicuratrici per un ammontare complessivo di 400 milioni di lire, è stato accertato che l'intesa risaliva almeno al 1984, data di stipulazione di un accordo che ha continuato a regolare per il periodo successivo la partecipazione all'assunzione dei rischi. Sempre in relazione ad accordi relativi a procedure di gara, va segnalato il procedimento che ha interessato il Consorzio Nazionale Servizi<sup>36</sup>, che raggruppa società cooperative operanti nei settori della manutenzione e pulizia di immobili. In forza di alcuni articoli dello statuto, il Consorzio esercitava una influenza rilevante sulle strategie di impresa, soprattutto ripartendo l'attività dei soci tra i differenti ambiti geografici. Inoltre, grazie a uno specifico patto di non concorrenza era stato fatto divieto alle singole società di partecipare ad appalti superiori a 200.000 Ecu in concorrenza con il Consorzio. L'Autorità ha considerato queste previsioni consortili restrittive della concorrenza e ha comminato sanzioni per un ammontare di 25 milioni di lire.

In tre casi che hanno interessato il settore farmaceutico l'intervento dell'Autorità è stato volto a tutelare la concorrenza tra medicinali appartenenti alla stessa famiglia di farmaci<sup>37</sup>. Nei due casi in cui il procedimento è già stato concluso è stato accertato che le imprese che commercializzavano medicinali contenenti il medesimo principio attivo erano solite coordinare le proprie politiche di vendita dando luogo a un evidente parallelismo dei prezzi di vendita. Grazie a tali pratiche, il prezzo dei relativi medicinali, non assoggettato ad alcuna forma di controllo regolamentare, ha avuto una dinamica assai accentuata. Nel ritenere queste due intese lesive della concorrenza l'Autorità ha comminato alle imprese interessate sanzioni pari a complessivi 820 milioni.

Un procedimento istruttorio ha accertato che in forza di un fascio di intese verticali nei confronti di un unico distributore (Zolfital) e di una intesa orizzontale tra quest'ultimo e Agip, il principale produttore nazionale di zolfo, oltre il 70 per cento della commercializzazione di questo prodotto era virtualmente monopolizzato da un solo operatore<sup>38</sup>. Questo particolare assetto di mercato ha pressoché annullato la concorrenza tra le imprese produttrici e limitato le opportunità di approvvigionamento delle imprese utilizzatrici. È stato accertato che l'esigenza di rapido smaltimento delle scorte di questa sostanza non era da sola in grado di giustificare l'attenuazione del meccanismo concorrenziale. Nel corso del procedimento le parti hanno presentato una proposta, giudicata dall'Autorità idonea a rimuovere le infrazioni alla concorrenza, volta a creare due società tra loro indipendenti incaricate di effettuare l'attività di intermediazione nella commercializzazione dello zolfo.

All'inizio del 1999 è stato avviato un procedimento istruttorio relativo al mercato della telefonia mobile in seguito alla contemporanea fissazione da parte dei due operatori (Tim e Omnitel) di un'identica struttura dei prezzi per le telefonate originate dalla rete fissa e indirizzate alle rispettive reti radiomobile<sup>39</sup>. L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di comportamenti collusivi delle due imprese nella determinazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi sia all'utenza finale che agli altri operatori nuovi entranti sul mercato. Successivamente all'avvio dell'istruttoria, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha sospeso l'applicabilità della nuova proposta dei due gestori, nel contesto dell'attribuzione a Telecom Italia della titolarità della tariffa per le comunicazioni originate dalla propria rete fissa e dirette verso gli utenti del servizio radiomobile.

### *Comportamenti abusivi di fidelizzazione*

Nel corso del 1998 sono stati posti all'attenzione dell'Autorità alcuni casi che riguardavano l'offerta congiunta o coordinata di più prodotti o servizi da parte delle medesime imprese. La concorrenza

33. Decisione RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE, Bollettino n. 49/98; decisione RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS, Bollettino n. 49/98.

34. Decisione di avvio di istruttoria VENDITA DIRITTI TELEVISIVI, Bollettino n. 6/99.

35. Decisione ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA, Bollettino n. 48/98.

36. Decisione CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA, Bollettino n. 16/98.

37. Decisione BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI, Bollettino n. 8/99; decisione

ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIO-LANUM FARMACEUTICI, Bollettino n. 8/99; decisione di avvio di istruttoria SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER, Bollettino n. 9/98.

38. Decisione MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO, Bollettino n. 44/98.

39. Decisione di avvio di istruttoria TIM-OMNITEL/TARIFFE FISSO MOBILE, Bollettino n. 1/99.

tra sistemi che ne deriva assume caratteristiche che in alcuni casi possono rappresentare una infrazione alla normativa antitrust, laddove venga ingiustificatamente ridotta la concorrenza tra le imprese a danno dei consumatori.

Il primo caso, che si è configurato come abuso di posizione dominante, è relativo al servizio di revisione generale dei motori delle locomotive diesel prodotte da Fiat-Iveco, impresa che detiene in Italia una quota di mercato pari al 97 per cento<sup>40</sup>. L'Autorità, non essendo stata fornita alcuna valida ragione che potesse giustificare dal punto di vista concorrenziale questo comportamento, ha ritenuto abusivo il rifiuto da parte dell'impresa di fornire ad alcune società di manutenzione le parti di ricambio essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane. Data la ristrettezza del mercato di riferimento, l'Autorità ha comminato una sanzione di 15 milioni di lire.

Sulle medesime tematiche sono stati successivamente avviati due procedimenti, non ancora conclusi, relativi ai settori delle caldaie a gas e degli ascensori<sup>41</sup>.

### *Controllo preventivo sulle operazioni di concentrazione*

Nel periodo 31 marzo 1998 - 31 marzo 1999 sono stati avviati e conclusi tre procedimenti istruttori relativi a operazioni di concentrazione. Per due di queste operazioni (COMITAL-COFRESCO<sup>42</sup> e OTIS-ALTRE SOCIETÀ<sup>43</sup>) è stato accertato al termine dell'istruttoria che l'operazione non conduceva alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante. Viceversa, l'operazione Promodès-Gruppo GS<sup>44</sup>, relativa al settore distributivo, è stata autorizzata solo in seguito all'impegno delle parti di cedere alcuni esercizi commerciali nei mercati locali della distribuzione moderna dove l'operazione dava luogo a un forte accrescimento del potere di mercato. L'operazione Promodès-GS era stata inizialmente notificata alla Commissione europea e successivamente, in forza dell'articolo 9 paragrafo 3, lettera b, del Regolamento n. 4064/89/CEE, rinviata parzialmente all'Autorità garante della concorrenza.

### *Pubblicità ingannevole*

L'attività in materia di pubblicità ingannevole non è determinata autonomamente dall'Autorità, ma muove dalle richieste di intervento inviate da consumatori, concorrenti, loro associazioni e pubbliche amministrazioni. Pertanto, sono perlopiù i consumatori e

le imprese a indirizzare l'operato dell'Autorità verso i fenomeni che vengono percepiti come particolarmente rilevanti da chi ne è direttamente coinvolto.

In linea generale, si osserva una sorta di bipartizione dell'attività dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. Da un lato, vengono affrontate pubblicità diffuse, a livello nazionale, da imprese che godono di una posizione consolidata nel mercato di riferimento. In questi casi si riscontra, in linea di massima, una notevole disponibilità delle imprese a collaborare per rimuovere gli elementi suscettibili di pregiudicare il comportamento economico dei consumatori. Dall'altro lato, sono numerosi gli interventi riferiti alla piccola pubblicità di carattere eminentemente locale, una parte della quale è appannaggio di operatori che non mirano a costruire un rapporto continuativo con i consumatori, ma paiono piuttosto utilizzare lo strumento pubblicitario come momentaneo elemento di richiamo.

In alcuni settori merceologici, quali le telecomunicazioni o i servizi finanziari, la pubblicità ha rivestito un ruolo centrale nel sostenere il dinamismo concorrenziale delle imprese, che hanno proposto offerte innovative sul mercato, rappresentando nel contempo un fondamentale supporto alle scelte economiche dei consumatori. La complessità che spesso accompagnava tali offerte ha indotto l'Autorità a una attenta analisi dei contenuti dei messaggi, per contemperare la legittima necessità delle imprese di concentrare la comunicazione sugli elementi positivi con il diritto dei destinatari di disporre di informazioni complete e corrette. A tale riguardo, il contesto di riferimento e le conseguenti ragionevoli aspettative dei consumatori hanno influito sulle valutazioni circa la portata ingannatoria di determinate omissioni informative.

In altri ambiti, si è registrata la tendenza a utilizzare per fini pubblicitari alcuni requisiti, ovvero il possesso di una certificazione, l'iscrizione a un ruolo o a un albo, quali elementi di rassicurazione e di distinzione rispetto ai concorrenti. In tali ipotesi, l'Autorità ha in primo luogo accertato il possesso o meno del requisito pubblicizzato e, successivamente, ha valutato se dalla mancata corrispondenza al vero di quanto vantato potesse derivare un eventuale pregiudizio economico al consumatore, nonché una lesione degli interessi dei concorrenti.

---

40. Decisione GORIZIANE-FIAT FERROVIARIA, Bollettino n. 51/98.

41. Decisione di avvio di istruttoria FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS, Bollettino n. 26/98; decisione di avvio di istruttoria OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER, Bollettino n. 6/99.

42. Decisione COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO COMITAL-COFRESCO ITALIA, Bollettino n. 9/99.

43. Decisione COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI E MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ, Bollettino n. 10/99.

44. Decisione SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS, Bollettino n. 25/98.

Molti dei messaggi pubblicitari esaminati dall'Autorità manifestavano uno stile aggressivo ed essenziale, centrato sul prezzo o su altri elementi di competizione, con l'utilizzo di espressioni volte a evidenziare una posizione di preminenza sul mercato, mediante un confronto con imprese concorrenti facilmente individuabili, sebbene non indicate nominativamente. La naturale tendenza del settore sembra pertanto spingere nella medesima direzione delineata dalla direttiva 97/55/CE, in fase di recepimento in Italia, che stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. Attualmente, i profili di comparazione e denigrazione rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 soltanto nella misura in cui determinano una forma di pubblicità ingannevole. L'impostazione seguita dall'Autorità in questi casi è stata quella di accertare la veridicità sostanziale delle affermazioni riportate nei messaggi, al fine di verificare, alla luce dell'intero contesto pubblicitario, se quanto affermato fosse idoneo a pregiudicare le scelte economiche dei consumatori.

Le richieste di intervento inviate dai consumatori hanno infine messo in luce ambiti in cui la pubblicità costituisce uno strumento di attrazione del destinatario per coinvolgerlo in iniziative che nulla hanno a che vedere con quanto pubblicizzato. Costituiscono un significativo esempio di tale pratica le false offerte di lavoro, che celano invece corsi di formazione, ovvero le cartoline omaggio, che invitano a presentarsi per ritirare un premio e sono invece finalizzate a convocare i destinatari a un incontro in cui vengono proposti articoli in vendita.

## **5. LA LEGGE 10 OTTOBRE 1990, N. 287: ESPERIENZE APPLICATIVE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO**

---

Nel contesto del progressivo superamento delle regolamentazioni ingiustificatamente gravose, la normativa per la tutela della concorrenza e del mercato svolge una funzione essenziale di garanzia a beneficio dei consumatori e delle imprese. Le norme sostanziali del Trattato di Roma e della legge 10 ottobre 1990, n. 287, volte a impedire gli accordi che restringono la concorrenza, a evitare i comportamenti abusivi delle imprese in posizione dominante e a controllare che attraverso l'attività di concentrazione non vengano raggiunte o rafforzate posizioni dominanti sul mercato, non introducono un sistema generalizzato di controlli sull'attività economica,

ma hanno l'importante funzione di eliminare i comportamenti patologici e, attraverso l'effetto deterrente delle sanzioni, di incoraggiare le imprese a non porre in essere le pratiche restrittive individuate. L'antitrust è quindi una regolamentazione «leggera» che, all'interno di un preciso quadro giuridico, lascia le imprese libere di operare e di espandersi. Essa è volta a garantire che i benefici dei meccanismi concorrenziali raggiungano effettivamente la collettività, senza bisogno di altri interventi regolamentari che vincolino ingiustificatamente le imprese e blocchino l'evoluzione dei mercati. Una caratteristica della disciplina antitrust è, infatti, la flessibilità, a sua volta collegata alla capacità di adeguarsi al caso concreto sulla base di principi generali, peraltro accettati a livello internazionale. Il processo di convergenza che si sta realizzando tra le pratiche applicative delle normative antitrust dei principali paesi industriali conduce a un sistema a rete complesso dove le esperienze delle diverse autorità nazionali si intersecano e si arricchiscono a vicenda, garantendo un quadro di rigore nell'applicazione della normativa e favorendo il superamento degli ingiustificati interventi regolamentari di tipo autoritativo.

L'applicazione della normativa posta a tutela della concorrenza richiede preliminarmente di risolvere questioni di carattere generale, quali la definizione del mercato rilevante, al fine di poter valutare la restrittività dei comportamenti d'impresa. Occorre poi verificare la consistenza della restrizione, l'eventuale esistenza di una posizione dominante o di un comportamento abusivo. Il concreto apprezzamento dei comportamenti d'impresa richiede pertanto una competenza tecnica elevata volta a collegare al caso concreto le diverse previsioni normative. Al riguardo, il legislatore nazionale non ha mancato di fornire un fondamentale parametro di riferimento, disponendo all'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, che l'interpretazione delle disposizioni sostanziali sia effettuata «in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza». Tale previsione riveste un'importanza fondamentale nel sistema di tutela della concorrenza configurato in Italia, e, attraverso il riferimento a un corpo di principi consolidati in oltre quarant'anni di esperienza comunitaria, ha consentito immediatamente un'applicazione efficace della legge nazionale.

Analogamente a quanto avviene a livello comunitario, l'Autorità accerta i fatti nell'ambito di un procedimento volto a verificare la liceità o l'illiceità di un certo comportamento d'impresa rispetto al contenuto delle previsioni legislative. La complessità delle questioni affrontate e la necessità di approfondite cognizioni giuridiche ed economiche al fine di valutare l'eventuale restrittività dei comportamenti d'impresa hanno condotto all'attribuzione delle competenze in materia di tutela della concorrenza a un'autorità indipendente. Gli stessi poteri di segnalazione e consultivi, assegnati al-



l'Autorità dalla legge n. 287/90, in relazione a norme o a iniziative legislative che determinino distorsioni della concorrenza o che siano di ostacolo al corretto funzionamento del mercato, contribuiscono a rafforzarne il ruolo di garante del corretto funzionamento del mercato. Tali poteri, che peraltro hanno valore meramente consultivo, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati.

L'effettiva terzietà dell'Autorità risulta parimenti garantita dalla circostanza che nello svolgimento della propria attività essa esercita i propri poteri ispettivi, istruttori e sanzionatori, nell'ambito di un procedimento che garantisce agli interessati «la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione» (articolo 10, comma 5, legge n. 287/90). L'attuale regolamento di procedura, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, contiene numerose disposizioni atte a garantire la piena attuazione di tali principi, fornendo una cornice adeguata per l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, con riguardo a una serie di rilevanti questioni legate al contraddittorio con le imprese, alla garanzia dei diritti della difesa, alla tutela delle informazioni riservate, alla partecipazione al procedimento; tutti temi che hanno richiesto la predisposizione di regole calibrate sul modello istituzionale dell'Autorità stessa e sulle peculiarità della disciplina applicata.

Le regole procedurali volte a garantire il diritto di difesa sono solo una delle forme di tutela rispetto alle decisioni dell'Autorità. Il legislatore ha, infatti, previsto numerosi altri meccanismi volti ad assicurare trasparenza al processo decisionale e a garantire la presenza di un controllo di natura giurisdizionale. Innanzitutto, l'articolo 26 della legge istitutiva prescrive la tempestiva pubblicazione di tutte le decisioni dell'Autorità in materia di intese, abusi di posizione dominante e operazioni di concentrazione e, ove ritenuto opportuno, delle conclusioni relative alle indagini conoscitive di natura generale. Inoltre, contro le decisioni dell'Autorità è prevista la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo.

Da questa breve descrizione degli aspetti procedurali e sostanziali della legge n. 287/90 emerge lo stretto collegamento con la normativa comunitaria. Dal 1996, a seguito dell'approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, questo legame è stato ulteriormente rafforzato potendo adesso l'Autorità applicare direttamente gli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato che istituisce la Comunità europea, volti rispettivamente a impedire gli accordi restrittivi della concorrenza e gli abusi di posizione dominante suscettibili di incidere su una pluralità di mercati europei. Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha iniziato ad avvalersi delle



nuove attribuzioni, avviando tre procedimenti istruttori volti a verificare se i comportamenti delle imprese coinvolte integrano una violazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE<sup>45</sup>. La caratteristica principale dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie è che, quando vengono applicati direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato, e non le corrispondenti norme nazionali, l'Autorità può probabilmente disporre, in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, di ampi margini per eliminare fattispecie restrittive della concorrenza. In particolare, potrebbero risultare in contrasto con i principi del Trattato CE le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano eventuali comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. È questa un'estensione dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie che potrebbe acquisire nei prossimi anni un rilievo fondamentale nel contesto italiano.

Nonostante la significativa somiglianza della normativa italiana con le corrispondenti previsioni comunitarie, in alcuni casi il legislatore ha stabilito di discostare le disposizioni della legge nazionale dalla prassi comunitaria. In particolare, a differenza della Commissione, l'Autorità non dispone dell'importante potere di adottare misure cautelari, volte a evitare alle imprese che subiscono un comportamento restrittivo un danno grave e irreparabile o intollerabile per l'interesse pubblico, consentendo che esse non vengano irreversibilmente compromesse nell'attesa di una decisione definitiva. L'articolo 33, comma 2, della legge n. 287/90 riconosce tale potere unicamente al giudice ordinario, mentre per ragioni di tempestività e di efficacia sarebbe probabilmente opportuno che anche all'Autorità fossero affidati poteri analoghi.

Inoltre la previsione nazionale risulta difforme da quella comunitaria anche in relazione ai poteri di determinazione dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie. Infatti l'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 richiede che la sanzione venga calcolata in rapporto al fatturato realizzato dall'impresa nella vendita dei prodotti oggetto della pratica restrittiva, mentre la norma comunitaria fa riferimento al fatturato complessivo dell'impresa sull'insieme delle sue attività. Sulla base dell'esperienza applicativa traspare che i criteri indicati a livello comunitario consentono maggiore flessibilità nella gestione dello strumento sanzionatorio, garantendo una maggiore equità e favorendo il perseguimento degli importanti obiettivi della repressione e della deterrenza. Sarebbe pertanto opportuno adeguare

45. Decisione UNAPACE-ENEL, Bollettino n. 13-14/99; decisione di avvio di istruttoria CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI,

Bollettino n. 45/98; decisione di avvio di istruttoria STREAM-TELEPIÙ, Bollettino n. 12/99.

il sistema delle sanzioni previsto dalla legge n. 287/90 a quello comunitario, prevedendo però un regime speciale per la sanzione delle violazioni concorrenziali commesse dai consorzi e dalle associazioni d'impresa quando il numero delle imprese associate è particolarmente ampio e il loro fatturato complessivo è di difficile valutazione.

Infine, i termini che il legislatore nazionale assegna all'Autorità per svolgere l'istruttoria relativamente alle operazioni di concentrazione suscettibili di restringere la concorrenza sono molto stringenti, pari a quarantacinque giorni, a fronte dei quattro mesi della procedura comunitaria e a tempi analogamente estesi previsti per le procedure nazionali negli altri Stati membri dell'Unione europea. In relazione all'esperienza finora disponibile emerge che, nella valutazione preventiva degli effetti sulla concorrenza di operazioni di concentrazione particolarmente complesse, l'Autorità si trova spesso a dover affrontare problemi di informazione e di analisi che richiederebbero tempi più lunghi di quelli normativamente previsti per consentire i necessari approfondimenti. Al fine di garantire una più efficace tutela della concorrenza nella valutazione delle operazioni di concentrazione, sarebbe assai utile che i termini previsti dalla normativa nazionale fossero adeguatamente estesi, favorendo il raggiungimento di un giusto compromesso tra l'esigenza di rapidità procedimentale delle imprese e la tutela dell'interesse pubblico.