



Il ventennale dell'istituzione dell'Autorità Antitrust

**Introduzione del Presidente
Antonio Catricalà**

Roma, 21 gennaio 2010

**Introduzione del Presidente Antonio Catricalà al ciclo di conferenze
organizzate in occasione del ventennale dell'*Antitrust* – Roma, 21 gennaio 2010**

Il ventennale dell'istituzione dell'Autorità *antitrust*

La conferenza di oggi inaugura il ciclo di convegni che si svolgerà in un arco di dieci mesi per ricordare il ventennale della nascita dell'Istituzione. Saranno trattati alcuni tra i temi di maggiore attualità sulla tutela della concorrenza e del consumatore, nei profili economici e giuridici. Dopo le problematiche afferenti al processo di convergenza nel settore delle comunicazioni elettroniche, oggetto dell'odierno incontro, nei prossimi si discuterà, con l'apporto di qualificati esponenti dell'accademia, delle istituzioni e dei vari settori interessati: il diritto dei consumatori nel sistema e nelle prospettive, il danno *antitrust*, l'evoluzione interpretativa della fattispecie di abuso di posizione dominante, i rapporti tra azione privata e pubblica nell'applicazione delle regole di concorrenza, il ruolo della concorrenza per lo sviluppo del Mezzogiorno, i servizi pubblici locali, il diritto comunitario dei consumatori, il rapporto tra liberalizzazioni dei mercati e concorrenza. Il ciclo di convegni sarà concluso da una giornata di studio dedicata a riflessioni generali sul ruolo della concorrenza e della tutela dei consumatori in prospettiva storica e comparata.

Il proposito deliberato è quello di animare un dibattito approfondito che, ci si auspica, possa contribuire a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica su questi argomenti e che, in ogni caso, potrà offrire alla stessa Istituzione un'occasione di riflessione sul senso della propria azione e sul proprio ruolo. Saremo particolarmente attenti alle osservazioni che saranno formulate e aperti agli spunti e ai suggerimenti che potranno emergere nel corso dei dibattiti, nella convinzione che la legittimazione dell'operato di un'amministrazione, e in particolare di un'amministrazione tecnica a elevato tasso di indipendenza come l'*Antitrust*, debba essere conquistata e consolidata giorno per giorno, con il sottoporre i risultati della propria attività al più ampio vaglio critico.

Desidero annunciare che il 10 ottobre prossimo sarà emesso un francobollo dedicato alla nostra Istituzione: di questo siamo grati al Ministro Scajola.

Ma ciò che più ci onora è la concessione da parte della Presidente della Repubblica del Suo Alto Patronato per tutte le manifestazioni legate alla celebrazione del ventennale.

Gli ostacoli all'affermazione della cultura della concorrenza in Italia

La necessità di alimentare il dibattito sull'importanza del corretto funzionamento del mercato resta un compito prioritario per l'Autorità italiana di concorrenza. L'affermazione dell'*antitrust* e della sua cultura, infatti, hanno incontrato ostacoli e resistenze nel nostro Paese, nel quale a far data dal primo Novecento lo Stato ha assunto un ruolo da protagonista in campo economico. In un

primo momento, il potere pubblico, facendosi interprete dei bisogni di un Paese di recente unificazione e complessivamente arretrato, ha assunto su di sé l'onere di sviluppare alcuni fondamentali servizi, come le ferrovie e le assicurazioni sociali e in genere i servizi locali, che i privati – il mercato dell'epoca – non erano in grado di garantire al livello ritenuto politicamente accettabile. Negli anni Trenta del Novecento, sotto la spinta delle conseguenze della Grande crisi, lo Stato estende il suo raggio di intervento diretto al sistema bancario e, per il tramite di esso, a gran parte del sistema industriale, che aveva rischiato di essere cancellato. A queste necessità contingenti si associa il prevalere di un'ideologia corporativa, sostenuta dal regime dittatoriale nel frattempo consolidatosi, secondo la quale l'economia doveva essere eterodiretta dallo Stato per il perseguimento del superiore interesse nazionale, in nome del quale tutti gli altri interessi particolari, eventualmente in conflitto tra loro, avrebbero dovuto comporsi. Un simile contesto non ha consentito l'affermazione di una classe imprenditoriale sufficientemente forte e autonoma dallo Stato in grado di esercitare una pressione al contenimento del suo intervento e ciò ha contribuito a un comune sentire avverso al mercato.

Se l'intervento pubblico diretto all'inizio del XX secolo poteva apparire giustificato per modernizzare e unificare il Paese, gli eventi politici ed economici successivi ne determinarono un'estensione e una pervasività tali da inibire definitivamente la possibilità che potesse svilupparsi in Italia un contesto sociale in grado di alimentare una genuina cultura del mercato. Emerge un quadro nel quale l'attività economica privata è ammessa, ma resta marginale. Il protagonista è lo Stato che opera nelle forme dell'intervento diretto e della regolazione estesa e penetrante. L'amministrazione pubblica orienta positivamente l'attività economica dei privati al punto che i rispettivi ruoli si confondono e si afferma, di fatto, la tendenziale responsabilità diffusa dell'amministrazione per gli andamenti economici: lo Stato si sostituisce all'iniziativa economica che fatalmente perde la sua carica di autonomia e innovatività e si snatura nella relazione costante e a volte ambigua con la burocrazia.

All'indomani della II Guerra mondiale, la situazione era, dunque, ormai pregiudicata. Riflesso chiaro di questa realtà si ebbe nelle discussioni tenute in Assemblea costituente sulle libertà economiche e sul ruolo dello Stato in economia. Si constatò una singolare convergenza tra le culture politiche maggioritarie, la cattolica, la comunista e la socialista: divise su tutto, ma concordi nell'esprimere diffidenza verso il mercato e nel sostenere la necessità di un controllo pubblico pervasivo e penetrante.

Sul piano delle politiche concrete, dopo un primo iniziale, significativo, ma breve periodo di maggiore fiducia nell'iniziativa privata, gli indirizzi di politica economica e di legislazione sono stati sempre più caratterizzati da approcci volti a irreggimentare in un quadro di pesanti controlli amministrativi lo spazio limitato che residuava per la libera impresa dei privati. Quella pubblica rimaneva protagonista

dell'economia. Essa era lo strumento fondamentale della programmazione economica generale prefigurata dalle norme della costituzione economica. La presenza stessa dell'impresa pubblica avrebbe in concreto ostacolato la formazione dei monopoli privati e, dunque, una legislazione *antitrust* appariva sostanzialmente inutile e anzi poteva essere dannosa: avrebbe potuto ostacolare il raggiungimento da parte dell'impresa pubblica dei suoi obiettivi.

Fintantoché si ritenne opportuno mantenere un'estesa presenza diretta dello Stato in economia, le varie proposte di una legislazione *antitrust*, pure formulate fin dagli anni Sessanta, non arrivarono mai a compimento.

L'adesione ai Trattati comunitari, se indubbiamente rendeva applicabili anche all'Italia i divieti di intesa e abuso di posizione dominante ivi previsti, non aveva avuto, a causa della situazione descritta, una significativa applicazione. Soprattutto non era stata in grado di avviare un dibattito sul ruolo del mercato e dello Stato in economia. Del resto, i Trattati comunitari si limitavano – e si limitano tutt'ora - ad affermare l'indifferenza in merito ai regimi di proprietà esistenti negli Stati, non ostando esplicitamente a una presenza pubblica nel mercato anche massiccia.

La nascita dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e i primi quindici anni di attività

La situazione comincia a cambiare nel corso degli anni Ottanta, in connessione con l'affermazione nei maggiori Paesi dell'Occidente di politiche decisamente liberiste e con l'aggravarsi dei problemi della finanza pubblica interni. Nel momento in cui il debito pubblico nazionale viene a essere finanziato in misura sempre maggiore dall'estero e si afferma sempre più compiutamente la libera circolazione dei capitali in area comunitaria, la necessità di una gestione più rigorosa della finanza pubblica diviene un imperativo ineludibile. D'altro canto, le Istituzioni comunitarie ritrovano in quegli anni un rinnovato vigore nell'esigere più puntualmente l'osservanza del divieto di aiuti di Stato e delle regole di concorrenza, nell'imporre una perfetta parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, e nel sollecitare il riequilibrio dei bilanci pubblici.

A causa di queste sollecitazioni inizia il processo di privatizzazione che proseguirà con maggior vigore nel corso degli anni Novanta, permettendo la riesplorazione dell'area affidata all'iniziativa economica privata, fin a quel momento rimasta tra le più limitate dei Paesi dell'Occidente.

Sono questi i fattori che contribuiscono a creare il contesto favorevole al varo della disciplina nazionale sulla concorrenza e alla nascita dell'AGCM che esprimono un'istanza fortemente innovativa, se non eversiva rispetto a un assetto economico e culturale ancorato a principi opposti ormai consolidati.

Sul piano dell'elaborazione concettuale della normativa, è opportuno qui ricordare i risultati della Commissione Romani, nominata nel novembre del 1986 dal Ministro dell'industria. Nella relazione finale presentata dalla Commissione si

esponavano i benefici della concorrenza vista come fattore di stimolo al progresso tecnologico e all'abbassamento dei prezzi e si sottolineava che l'adozione di un'apposita disciplina a tutela della concorrenza doveva essere parte di una più generale strategia di modificazione della disciplina dei mercati e delle attività economiche. L'obiettivo sarebbe stato, infatti, quello di eliminare i vincoli legali e amministrativi alle attività economiche, le ingiustificate differenze di disciplina relative ai vari tipi di impresa, gli ostacoli alla nascita e alle attività delle imprese. Pertanto, la legge avrebbe avuto lo scopo di contemperare un elevato livello di tutela della concorrenza con l'esigenza di non bloccare l'adeguamento delle dimensioni delle imprese all'evoluzione del mercato internazionale. A tale scopo si auspicava un controllo incentrato più sui comportamenti che sulla struttura del mercato, con la conseguenza di ritenere inopportuno un vaglio autorizzatorio sulle operazioni di concentrazioni, che era visto come un ulteriore ostacolo amministrativo alla crescita esterna delle imprese. La relazione era accompagnata da una più dettagliata "Proposta della Commissione", contenente gli specifici principi che la futura disciplina – applicabile sia alle imprese private, che alle imprese pubbliche – avrebbe dovuto sviluppare. Si affermava il principio che la normativa nazionale dovesse applicarsi solo a quelle fattispecie che, per dimensione, non rientravano nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria. Le fattispecie nazionali riprendevano l'impronta delle disposizioni comunitarie. Il rispetto di tali regole sarebbe stato affidato a un'apposita Autorità amministrativa, di massima indipendenza e autorevolezza, nominata dai Presidenti delle Camere, con autonomia contabile, amministrativa e gestionale. L'organismo, dotato di poteri ispettivi, conoscitivi e sanzionatori, avrebbe dovuto perseguire scopi istruttori, anche mediante lo svolgimento di audizioni e attraverso l'esercizio di una serie di poteri strumentali (a es. ordinare esibizioni e disporre ispezioni). Inoltre, l'Autorità avrebbe potuto decretare ingiunzioni e comminare specifiche sanzioni pecuniarie. Il quadro dei poteri dell'organismo sarebbe stato completato dalla facoltà di formulare rilievi al Parlamento e al Governo sui provvedimenti normativi e amministrativi che determinano ingiustificate restrizioni alla libertà dei mercati e di esprimere un parere sui progetti di atti normativi, direttamente, ovvero su richiesta. Infine, l'Autorità avrebbe dovuto riferire semestralmente al Presidente del Consiglio – e per suo tramite alle Camere – attraverso la presentazione di una relazione sull'attività svolta.

L'impianto di massima fu accolto nel disegno di legge del Ministro dell'industria Battaglia presentato nel 1988 ed esaminato insieme alla proposta di legge del Prof. Guido Rossi. Le due proposte si ispiravano a filosofie parzialmente differenti e contenevano, pertanto, una regolamentazione della materia non del tutto coincidente. La maggiore differenza risiedeva, come noto, nella natura e nelle competenze dell'organo preposto al controllo. Mentre il ddl governativo mirava a istituire un'autorità indipendente, svincolata dal controllo dell'esecutivo e dotata di autonomi poteri di vigilanza e sanzionatori, la proposta Rossi prefigurava una

commissione, dotata di autonomia ma nominata dal Governo, titolare di poteri istruttori e non direttamente sanzionatori. La commissione avrebbe potuto esercitare l'azione innanzi al giudice ordinario contro le imprese che avessero violato le disposizioni della legge. Solo il giudice avrebbe potuto adottare sanzioni. Si prevedeva, inoltre, il controllo delle operazioni di concentrazione da parte della commissione e la possibilità che le intese e le operazioni di concentrazione vietate, ai sensi della legge, potessero essere autorizzate dal CIPE.

La proposta di Rossi era, per certi versi, più rispettosa della tradizione nordamericana dell'*antitrust* incentrata sulla funzione decisoria del giudice ordinario, per altri versi assegnava un ruolo importante al Governo. La proposta governativa riprendeva i suggerimenti della Commissione Romani, tranne quelli relativi al controllo sulle operazioni di concentrazione che, su pressioni dello stesso Parlamento, fu alla fine introdotto, attribuendosi inoltre al Governo il potere di stabilire i criteri generali in base ai quali concentrazioni restrittive della concorrenza avrebbero potuto essere autorizzate dalla stessa Autorità. Nel disegno Battaglia si cercava di coniugare le nuove esigenze di intervento neutrale sul mercato con la tradizione del diritto amministrativo nazionale, promuovendo consapevolmente la nascita di un nuovo modello di amministrazione. La scelta governativa era pragmaticamente giustificata dall'esigenza di introdurre nel nostro sistema economico la cultura della competizione. In America l'*antitrust movement* nasce come evoluzione naturale di principi immanenti alla cultura giuridica ed economica; nel nostro Paese esso ha una valenza fortemente innovativa, di rottura rispetto al precedente contesto. Si ha piena consapevolezza che istillare un valore nuovo richiede un'attività di cura continua e costante che solo un'amministrazione pubblica appositamente dedicata può assicurare.

La legge 10 ottobre 1990, n.287 segna, dunque, un momento di cambiamento storico nella politica economica, legislativa e nella tradizione amministrativa del nostro Paese. Lo Stato si ritrae dall'intervento diretto e si ricolloca su funzioni di regolazione neutrale dell'attività economica che resta affidata tendenzialmente al mercato. Si afferma per la prima volta un'almeno tendenziale distinzione di ruoli e di responsabilità. L'amministrazione non gioca più la partita, anzi è indifferente al suo esito, si preoccupa solo che gli operatori rispettino le regole.

La nuova Istituzione, come notato, nasce in un contesto istituzionale, sociale ed economico diffidente. Altre amministrazioni di controllo sui mercati erano già state istituite. Tuttavia si trattava di soggetti con competenze di regolazione settoriale che avrebbero potuto stabilire un'interlocazione diretta con i soggetti vigilati e ciò ha indubbiamente contribuito a legittimare il loro ruolo. L'*Antitrust*, invece, a causa della sua competenza estesa a tutti i mercati - a esclusione per un periodo di quelli bancari e delle radiotelevisioni - e della sua peculiare funzione di controllore *ex-post* secondo moduli processuali, si è trovata sola di fronte al mercato. Non ci sono *constituencies* di riferimento, ma la platea frammentata e

adespota dei singoli consumatori. L'equidistanza rispetto ai vari settori vigilati si rivelerà solo in seguito, nel lungo periodo, un elemento di forza che ha contribuito a supportare effettivamente l'autonomia dell'Istituzione: all'inizio, invece, ne ha accentuato il suo isolamento. Sul piano dell'elaborazione culturale, il diritto e l'economia della concorrenza erano nel nostro Paese materie quasi esoteriche, appannaggio di pochissimi esperti: nelle Università avevano una considerazione marginale e solo una cerchia limitata di professionisti se ne occupava. Il dibattito dell'opinione pubblica sostanzialmente ignorava la tematica.

In questo contesto - sotto la guida del Presidente Saja - muove i primi passi l'Istituzione, che dedica il periodo iniziale a consolidarsi come struttura amministrativa. In questa fase, inizia anche l'analisi della regolazione distorsiva e l'attività di segnalazione a Parlamento e Governo. Il legislatore assegna nel '92 la competenza in materia di controllo sulla pubblicità ingannevole, che, però è destinata a restare marginale rispetto alle competenze *antitrust* fino a tempi recenti.

Segue, quindi, una fase che va dalla metà degli anni Novanta a circa metà degli anni Duemila, nella quale l'Autorità avvia il dibattito, anche scientifico, sul ruolo dell'*antitrust*, si connota sempre più come istanza di controllo sull'attività delle imprese essenzialmente basata sull'uso della sanzione pecuniaria e dedica particolare cura all'affinamento delle proprie capacità nella trattazione dei procedimenti in contraddittorio e nella elaborazione delle decisioni finali.

E' un periodo formativo molto importante nel quale l'Autorità si afferma - soprattutto nella relazione con il giudice amministrativo, competente a controllarne l'attività su ricorso degli interessati - come organo dello Stato, tecnicamente qualificato, titolare di una nuova funzione amministrativa di natura quasi-giudiziale. Il rapporto con la giurisdizione costituisce un cardine fondamentale del nuovo equilibrio dei poteri. Inizia e si consolida una fondamentale giurisprudenza che, sulla base del disegno a tratti impressionistico della legge n.287/90 e attraverso un proficuo dialogo con la stessa Autorità, delinea più nettamente la natura dei suoi poteri, il suo *status* istituzionale ed elabora nuovi strumenti concettuali destinati ad avere valenza più generale, come a esempio, in tema di sindacato giurisdizionale. Il Consiglio di Stato definisce esplicitamente l'Autorità come soggetto indipendente, posto al di fuori del circuito dell'indirizzo politico e titolare di un potere neutrale.

Quasi a coronamento di questo periodo, come riconoscimento dell'autorevolezza raggiunta, il legislatore nel 2004 le attribuisce la competenza a vigilare sui conflitti di interesse di titolari di carica di Governo: è una competenza spuria rispetto alle altre, ma conferma il livello di indipendenza che si riconosce all'Istituzione.

Anche in Italia, i "ruggenti" anni novanta vedono, sebbene in misura assai più contenuta che altrove, l'arretramento dello Stato dall'economia. A questo movimento tuttavia non si accompagnano adeguati interventi di liberalizzazione dei settori che si decideva di privatizzare. A livello locale si assiste addirittura al *trend*

opposto: gli enti locali, tramite la gestione delle ex-municipalizzate che hanno assunto la veste formale delle società per azioni, divengono i protagonisti nella gestione dei servizi pubblici locali, che costituiscono un rilevante comparto economico del Paese.

Rimangono inascoltati gli appelli dell'Autorità volti a stigmatizzare la mancata o insufficiente liberalizzazione di questi settori. Le segnalazioni dell'*Antitrust* continuano a ricevere scarsa attenzione da parte della politica e in generale da parte dell'opinione pubblica nazionale, per la quale la tematica della concorrenza e lo stesso ruolo dell'Autorità sono ancora argomenti scarsamente conosciuti. L'Autorità ha ancora poca visibilità e di conseguenza le tematiche della concorrenza stentano a entrare nel dibattito pubblico.

La timidezza degli interventi di apertura dei mercati, in un momento nel quale avrebbero potuto contare sul sostegno derivante dai consensi che le politiche liberiste conseguivano in molti Paesi non solo europei, impedì al nostro Paese di rafforzare la propria struttura competitiva.

Si perse un'occasione storica per ristrutturare il sistema economico e per conferire a esso una più schietta impronta competitiva, attuando con coerenza quelle che erano le condizioni implicite nell'approvazione della legge n.287/90.

La parziale realizzazione dei processi di liberalizzazione ha, piuttosto, lasciato vedere prevalentemente gli svantaggi, anche di ordine sociale, che nell'immediato sono normalmente connessi a simili processi, senza che ci sia stato il tempo di poter verificare gli effetti positivi. Il Paese storicamente non abituato a conoscere gli effetti benefici di un sistema concorrenziale si è trovato ad affrontare la crisi iniziata e aggravatasi negli anni Duemila: la crescita già sensibilmente rallentata rispetto ad altre Nazioni paragonabili, si è fermata; il sistema economico è ancora invischiato in un groviglio di regolazioni amministrative oppressive e ingiustificate e, soprattutto, resta pervaso da un sentire comune ancora estremamente scettico sulle virtù del mercato.

La più recente stagione dell'*Antitrust* in Italia

In questo quadro complesso di conclamato rallentamento del ciclo economico positivo, si apre la più recente stagione dell'attività dell'*Antitrust*.

Il sistema di mercato, ancora debole sia nelle strutture di contesto, sia nella stessa tradizione imprenditoriale, deve essere sollecitato, spronato all'efficienza, ma non può essere mortificato. Appare opportuno istillare logiche competitive nei comportamenti delle imprese, senza però deprimere quelle forze autonome che non si sono mai potute consolidare a sufficienza. Allo stesso tempo è necessario porre con maggiore forza il tema della regolazione restrittiva e protezionistica. Al perseguimento di questi obiettivi è stata protesa la missione di questa Autorità.

Si avverte l'esigenza di utilizzare strumenti di controllo che vadano oltre il mero accertamento dell'illecito e l'irrogazione della sanzione. Nel contempo, è

necessario intervenire sui mercati con maggiore tempestività. I tempi dell'amministrazione devono essere adeguati ai tempi del mercato.

Per queste ragioni, l'*Antitrust* ha deciso di inaugurare una politica del dialogo con le imprese attraverso il nuovo istituto delle decisioni con impegni. Esso è stato originariamente disciplinato nel Regolamento comunitario n.1/2003, ma non ne vengono intuite subito le potenzialità applicative che, invece, questa Autorità ha visto fin dall'inizio e perciò ne ha invocato l'attuazione anche nell'ordinamento nazionale, in un clima di diffidenza del mondo degli esperti.

L'Autorità italiana si è posta all'avanguardia in Europa nell'utilizzo di questa nuova procedura, alla luce dei vantaggi che essa garantisce in termini di raggiungimento di risultati concreti. L'obiettivo primario dell'*Antitrust* deve essere la modifica effettiva e rapida in senso virtuoso dei comportamenti delle imprese.

A circa cinque anni da quelle dichiarazioni di intenti coerentemente attuate, si registra un uso ormai diffuso dello strumento anche da parte di molte Autorità europee di concorrenza e della stessa Commissione europea. La prassi si è incaricata di fugare le perplessità pur autorevolmente sollevate.

In questi ultimi anni, e nonostante la congiuntura economica avversa, l'Autorità si è sforzata di stabilire con il legislatore un rapporto più proficuo. Da questo nuovo approccio sono derivate ricadute positive sia in termini di nuove competenze e poteri, sia in termini di miglioramento della regolazione dell'economia.

Alla fine del 2005, il legislatore, nel quadro di una riforma volta a stabilire il principio del riparto del controllo sui mercati tra le varie autorità sulla base della finalità, ha attribuito a questa Istituzione la piena competenza *antitrust* in materia bancaria, superando l'unica eccezione rimasta al suo raggio d'azione.

Dopo decenni di sostanziale immobilismo del settore bancario, inizia un imponente movimento di aggregazione volto a far raggiungere agli attori del sistema dimensioni più efficienti e compatibili con l'accresciuta scala dei mercati internazionali. L'Autorità, nell'ambito del controllo su tali operazioni, ha assecondato questo spontaneo movimento, garantendo al contempo il mantenimento di mercati nazionali competitivi e imponendo, per la prima volta nella storia del Paese, la rimozione delle cointeressenze e degli incroci di partecipazioni azionarie e personali che caratterizzano in senso negativo il contesto finanziario nazionale, deprimendo le spinte competitive.

Nel 2006, come anticipato, sono stati compiutamente disciplinati i nuovi poteri delle decisioni su impegni e delle misure cautelari. Anche queste ultime erano state auspiccate dall'Autorità, che anzi ha ritenuto di poterle esercitare in assenza di una compiuta specifica disciplina. L'intervento *antitrust* si è sempre più caratterizzato non solo per la sua effettività, ma anche per la sua tempestività. Grazie agli impegni e alle misure cautelari la durata media dei procedimenti si è ridotta e il numero degli interventi annuali si è grandemente accresciuto.

Lo stato delle cose, tuttavia, imponeva non solo un arricchimento degli strumenti di applicazione della disciplina della concorrenza, ma anche una positiva focalizzazione dell'attività di vigilanza sull'obiettivo della tutela del consumatore.

La civiltà del *consumerism*, altra faccia della cultura della concorrenza, era del tutto assente nel nostro ordinamento: un'assenza grave che per decenni ha impedito la riforma di normative vistosamente squilibrate a favore delle imprese e l'applicazione stessa di specifiche discipline di tutela, pur formalmente esistenti nell'ordinamento.

Il ritardo culturale appariva non più tollerabile e, perciò, questa Autorità ha posto al centro della propria attività di vigilanza sulla concorrenza quell'obiettivo e ha sollecitato il legislatore ad arricchire le proprie competenze con i poteri che la normativa comunitaria aveva nel frattempo delineato per la tutela diretta dei consumatori.

Nel 2007 vengono attribuite le competenze in materia di pratiche commerciali scorrette. La disciplina comunitaria esprime un quadro di valori e di principi volti a riequilibrare sostanzialmente le posizioni sul mercato tra consumatori e imprese professioniste. La tecnica legislativa per clausole generali conferisce all'Autorità una grande responsabilità nel delineare il contenuto dei doveri di diligenza e degli obblighi di buona fede che incombono sul professionista che è tenuto non solo a garantire gli interessi del consumatore alla realizzazione della prestazione promessa, ma a intrattenere un rapporto effettivamente corretto con il consumatore stesso prima, durante e dopo il contratto e a prescindere da esso.

Si tratta di una nuova dimensione del diritto dei privati, che l'Autorità ha il compito di promuovere con la sua prassi decisionale e nel dibattito culturale. La strada anche qui è ancora lunga, ma intanto si può registrare con soddisfazione il riconoscimento da parte della Comunità europea del lavoro svolto fino a ora. L'esperienza dell'Autorità in tema di repressione di scorrettezze perpetrate nei servizi di telefonia cellulare è stata considerata esemplare.

L'operato dell'Autorità risulta supportato con sempre maggior convinzione dalle associazioni dei consumatori.

Sul piano organizzativo, l'Autorità, innovando anche rispetto alle più giovani autorità di controllo dei mercati, ha istituito un apposito centro d'ascolto e di prima assistenza del consumatore, accessibile tramite un numero telefonico verde. E' un canale agevole per gli interessati e costituisce un punto di vista privilegiato da cui percepire le disfunzioni della realtà italiana. Riceviamo centinaia di segnalazioni che testimoniano una forte esigenza di tutela non soddisfatta che eccede l'ambito pur ampio delle nostre competenze.

A oggi, nel quadro delle finalità istituzionali e della stessa organizzazione dell'Autorità, la tutela del consumatore, originariamente confinata nel controllo sulla pubblicità, ha acquisito una dimensione del tutto pari rispetto alla tutela della concorrenza. La decisione di finalizzare la propria attività alla tutela del

consumatore ha poi ricevuto implicito, ma significativo apprezzamento dalla più recente prassi decisionale della Commissione europea e delle altre Istituzioni nazionali di regolazione dei mercati, nel cui linguaggio la figura del consumatore è venuta ad assumere per la prima volta un rilievo primario.

Come segnalato, il rapporto con il legislatore in questi ultimi anni si è fatto più proficuo anche per gli assetti più generali della regolazione economica.

Una rilevante parte di alcune importanti riforme normative è stata originata da suggerimenti dell'Autorità. Penso alla radicale modifica della disciplina dello *ius variandi* nei rapporti bancari, alla disciplina della portabilità del mutuo, alla liberalizzazione di importanti settori produttivi della vita economica nazionale come il commercio, la distribuzione dei carburanti, l'autotrasporto, alcune professioni, e, da ultimo, ma di estrema rilevanza, ai servizi pubblici locali. Più recentemente, specialmente nel settore professionale, si assiste a episodi di reazione corporativa. Sarebbe un grave errore cedere a queste pressioni.

La definitiva piena legittimazione dell'Autorità come istituzione competente non solo a indicare gli aspetti della regolazione che appaiono ingiustificatamente restrittivi, ma anche a proporre in positivo eventuali interventi allo scopo di migliorare il funzionamento dei mercati è avvenuta con l'istituzione nel 2009 della legge annuale di concorrenza. Legge a iniziativa vincolata, nella quale il Governo potrà tradurre in proposte normative concrete i suggerimenti dell'Autorità e dovrà indicare le ragioni per le quali, invece, non ritenga di aderire alle sue indicazioni. Al Parlamento spetterà la compiuta definizione degli equilibri, in un dibattito nel quale il punto di vista della concorrenza diverrà centrale. Quest'anno sarà adottata la prima segnalazione dell'Autorità nell'ambito del procedimento della legge annuale di concorrenza.

Infine, è da ricordare che in questi ultimi cinque anni l'Autorità ha cercato di sensibilizzare l'opinione pubblica ai temi della concorrenza e della tutela dei consumatori, dedicando peculiare attenzione all'attività di comunicazione istituzionale. Consapevole della mancanza storica di un adeguato dibattito pubblico sul tema, questa Autorità ha considerato la comunicazione istituzionale come un necessario strumento di integrazione della propria attività amministrativa. Sotto questo profilo, si deve constatare che oggi l'Autorità e la sua attività non sono più oggetti di studio di pochi selezionati cultori, ma costituiscono argomenti noti e dibattuti da una platea più vasta che comprende fette sempre più ampie dell'opinione pubblica.

Dopo vent'anni, finalmente, le tematiche della concorrenza e della tutela dei consumatori costituiscono un punto di vista sempre presente nella discussione politica sui temi economici e rilevante nell'attività delle istituzioni di regolazione dei mercati.

Non siamo, tuttavia, di fronte ad acquisizioni definitive. L'attenzione va mantenuta alta e l'Autorità non può certo riposare sui risultati pur importanti ottenuti.

Gli effetti negativi della pesante crisi economica che stiamo sperimentando in questi anni e che, per quanto riguarda il nostro Paese, hanno radici assai più lontane nel tempo, hanno dato, non solo in Italia, la stura a importanti movimenti di pensiero volti a negare le virtù del mercato e a riaffermare il ruolo primario dell'intervento pubblico. E' compito ineludibile dell'Autorità far riflettere sull'esigenza di non generalizzare. La nostra storia più recente ha dimostrato non solo il fallimento dell'intervento pubblico diretto, ma la sua insostenibilità finanziaria. Stiamo ancora pagando, in termini di relativa minore crescita economica, le disfunzioni di un sistema nel quale non si è mai affermata la cultura del mercato efficiente.

Mercato efficiente non vuol dire mercato svincolato da controlli pubblici. L'Autorità nella sua breve storia, e questo Collegio in particolare, hanno sempre sostenuto la necessità di adeguati controlli pubblici, che però lascino al mercato lo spazio necessario per svilupparsi.

E' estranea alle radici profonde della nostra cultura l'idea di mercato come arena nella quale assistere passivamente allo scontro tra gli "spiriti selvaggi" dove il più forte schiaccia il più debole. Ma non può certo essere riproposta l'immagine di uno statalismo datato, eventualmente connotato da un sistema di corporazioni autoreferenziali, che vorrebbe attribuire a una burocrazia illuminata il potere di guidare le sorti dell'economia. Nell'attuale contesto dei mercati ormai di fatto globalizzati, una simile impostazione rischia di portare definitivamente il Paese al di fuori del gruppo dei più sviluppati.

Si può rafforzare nell'esperienza comunitaria l'economia sociale di mercato. Le Istituzioni comunitarie la potrebbero perseguire con maggiore convinzione e gli Stati membri a quel punto dovrebbero lealmente cooperare.

L'equilibrio di fondo che vede il potere pubblico titolare di responsabilità di controllo più che di gestione diretta deve essere mantenuto e incrementato.

Gli interventi finanziari pubblici a sostegno del sistema stanno lentamente rientrando. Gli Stati a livello internazionale non devono perdere quest'occasione per imporre le buone regole di trasparenza e correttezza.

A livello nazionale si consolida l'idea che, a causa dei condizionamenti derivati dagli andamenti generali dell'economia mondiale, occorra intraprendere decisamente la via verso il recupero di competitività.

L'apparato pubblico amministrativo può essere ancora snellito, riorganizzato secondo criteri di efficienza. L'intervento pubblico dovrebbe sforzarsi di portare i servizi indispensabili per il corretto funzionamento dell'economia di mercato, come l'istruzione, la ricerca scientifica, la giustizia, la dotazione infrastrutturale, a livelli almeno paragonabili a quelli degli altri Paesi europei.

Anche il sistema delle istituzioni di controllo sui mercati deve essere reso più efficiente e snello. Ma per realizzare l'obiettivo non si invoca certo alcuna riforma di carattere generale che, storicamente, non ha avuto mai successo, quanto singoli interventi di manutenzione, volti a rispondere alle specifiche esigenze manifestate.

Per quel che riguarda l'Autorità, sarebbero opportune misure normative volte a concentrare su di essa le competenze di tutela diretta dei consumatori, tra cui in particolare quella volta a reprimere in via amministrativa le clausole vessatorie inserite nei contratti di massa e standardizzati.

Riguardo la vigilanza sulla pubblicità televisiva, allo scopo di meglio contemperare la libertà d'impresa con le legittime esigenze del controllo e per evitare o limitare più prontamente il pregiudizio al consumatore, si auspica l'adozione di una normativa che consenta al professionista responsabile dei messaggi, nel termine perentorio di sette giorni lavorativi dalla comunicazione dell'atto di avvio del procedimento, di proporre ed eseguire impegni idonei a rimuovere i profili di illiceità indicati nell'atto di avvio; l'Autorità, valutata l'idoneità degli impegni e la loro completa esecuzione nel termine, definirebbe il procedimento senza accertare l'illecito.

Nell'ambito dell'attività di valutazione della regolazione ingiustificatamente distorsiva, male assoluto della nostra legislazione economica, sarebbe opportuno integrare le prerogative dell'Autorità. In particolare, sarebbe importante dotare l'Autorità della legittimazione a adire il giudice amministrativo per chiedere l'annullamento degli atti delle pubbliche amministrazioni in violazione della normativa sulla concorrenza; nella stesa logica, sarebbe auspicabile che l'Autorità fosse dotata della legittimazione a sollevare, nell'ambito dei procedimenti volti all'accertamento degli illeciti, questioni di legittimità costituzionale della normativa in contrasto con il principio di concorrenza, e della facoltà di proporre al Governo l'impugnativa in via diretta della legislazione regionale in contrasto con il medesimo principio.

Con queste integrazioni, auspicabilmente accompagnate da un ampliamento dell'organico rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'inizio, quando l'Istituzione aveva un ambito di competenze più limitato, l'Autorità sarebbe dotata di una panoplia di strumenti completa, coerente con le sue funzioni in materia di concorrenza e di tutela dei consumatori e sarebbe così in grado di perseguire la sua missione con maggiore maturità ma anche con l'entusiasmo di chi compie vent'anni.