

## **MERCATO UNICO EUROPEO, REGOLAMENTAZIONE E CONCORRENZA**

Mario Monti

Il Mercato Unico Europeo è un'idea semplice di difficilissima realizzazione, che si fonda su quattro libertà di movimento relative alle persone, alle merci, ai servizi, ai capitali. In linea di principio esso è nato il 1° gennaio 1993, in linea di fatto è una costruzione che richiede impegno quotidiano e che è lungi dall'essere compiuta. È una scacchiera costituita da quindici stati membri, da 370 milioni di abitanti, da un'economia nell'insieme della dimensione di quella degli Stati Uniti, pari a due volte e mezzo quella del Giappone.

Il Mercato Unico è un misto di due concetti, apertura e concorrenza; l'apertura, per quanto riguarda le quattro libertà di movimento che ho citato, e la concorrenza, perché a poco servirebbe la concorrenza in mercati nazionali isolati ai fini dell'operare del mercato su scala continentale, così come a poco servirebbe l'apertura dei mercati nazionali se non prevalessero condizioni di concorrenza. Molto esplicito, del resto, è l'articolo 3A del Trattato di Maastricht, dove si afferma che l'azione degli stati membri e della Comunità comprende l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli stati membri, sul Mercato Interno e sulla definizione di obiettivi comuni di condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. La cura della concorrenza, a livello comunitario, è un tema su cui si sono già intrattenuti autorevoli relatori. È chiaro che essa comporta un'azione da parte dei pubblici poteri comunitari, rivolta sia alle imprese, sia ai pubblici poteri nazionali. Alle imprese, in materia di intese, di abuso di posizione dominante, di concentrazione; ai pubblici poteri, in materia di rapporti con le imprese, per quanto riguarda gli aiuti di stato (questi aspetti sono gestiti nell'ambito della Commissione dal Commissario per la concorrenza). Ma vi sono altre azioni relative alla concorrenza rivolte ai pubblici poteri, che attengono al non recepimento o al non corretto recepimento delle direttive per il Mercato Interno e ad altri comportamenti

statali non conformi alle misure comunitarie, per esempio in materia di appalti o di norme tecniche.

La Commissione è l'istituzione deputata al controllo della corretta applicazione di tutte le norme comunitarie. Il suo controllo non è solo ex post; in alcuni casi infatti essa esercita un controllo ex ante sulla conformità delle normative nazionali. La Commissione ha sia un generale potere di controllo della corretta trasposizione delle norme comunitarie, sia poteri speciali che le derivano da alcune norme di diritto derivato come la Direttiva sulle "norme tecniche". Il meccanismo che istituisce quest'ultima mira in particolare a impedire che l'entrata in vigore di nuove regole tecniche nazionali provochi la comparsa di nuovi ostacoli agli scambi; quindi mercati nominalmente aperti ma, di fatto, ostacolati da disparità di norme tecniche. Gli stati membri hanno un obbligo di notifica di tutti i progetti che istituiscono regole tecniche; in tal modo la Commissione ha l'opportunità di proporre modifiche dei progetti in questione, al fine di eliminare o ridurre gli ostacoli alla libera circolazione che potrebbero derivare dalla loro adozione. Il ruolo della Commissione, in questo senso, è preventivo e può essere assimilato a quel particolare ruolo che la legge antitrust italiana affida all'Autorità Garante: il potere di scrutinio sugli atti legislativi e regolamentari che possano comportare menomazioni di concorrenza. In questa ultima veste l'Autorità svolge un ruolo, se così si può dire, di prevenzione e promozione della concorrenza, che si affianca a quello di tutela della stessa.

Il titolo della mia relazione non è tuttavia "Mercato Unico Europeo e concorrenza", bensì "Mercato Unico Europeo, regolamentazione e concorrenza", quindi spenderò qualche parola sullo strumento della regolamentazione. Userò l'espressione Mercato Unico, non Mercato Interno, per due ragioni. Innanzi tutto credo che all'interno di ciascuno stato membro il termine "Mercato Interno" evochi correttamente il mercato interno a quello stato più che il mercato europeo. Inoltre, anche se si parla a livello comunitario, preferisco il termine "Mercato Unico" perché il Mercato Unico Europeo nasce su un concetto di apertura verso l'estero, mentre il Mercato Interno evoca ai nostri partner una qualche idea di maggiore chiusura.

A parte le questioni terminologiche, la graduale realizzazione del Mercato Unico ha comportato una fase di produzione di normativa molto intensa, riconducibile al Libro Bianco di dieci anni fa. Il programma contenuto nel Libro Bianco era costituito essenzialmente da 282 misure legislative destinate a eliminare una pletora di ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone. Tuttavia non sarebbe giusto vedere l'integrazione europea come un rullo compressore che armonizza le preferenze nazionali attraverso disposizioni regolamentari comuni. Infatti, l'integrazione economica nell'Unione Europea si fonda sul principio che bisogna lasciare agli stati membri il più largo margine di manovra possibile, assicurando tuttavia il buon funzionamento del Mercato Unico. In quest'ottica l'armonizzazione delle misure nazionali va vista come un ultimo mezzo; l'impostazione da privilegiare per la soppressione degli ostacoli è il riconoscimento reciproco. Questo significa che i prodotti e i servizi che rispondono alle esigenze regolamentari di uno stato membro possono essere venduti o prestati negli altri stati membri, senza che sia necessario adattarli alla regolamentazione nazionale del paese destinatario. Ma dopo la fase di intensissima produzione normativa, accompagnata dal principio del riconoscimento reciproco che ha abbozzato il Mercato Unico, siamo ora in una fase in cui è profonda la riflessione circa l'equilibrio tra regolamentazione e deregolamentazione. Nelle sedi comunitarie – Commissione, Parlamento Europeo, Consiglio – è molto intenso in questi mesi il dibattito sulla deregolamentazione. È stato istituito, al riguardo, un gruppo ad alto livello presieduto da Bernard Molitor che ha presentato un suo Rapporto in giugno; la Commissione Europea presenterà le proprie considerazioni sul Rapporto Molitor al Consiglio Europeo di Madrid.

Come apprezzare e gestire lo strumento regolamentazione quando si ha a che fare oggi con il Mercato Unico Europeo e gli si vuole imprimere un orientamento fortemente concorrenziale? Credo che questo tema sia da affrontare senza quella carica ideologica che, purtroppo, è così frequente sia da una parte che dall'altra quando si parla di regolamentazione e deregolamentazione. L'impostazione che in questo momento sto cercando di seguire per quanto riguarda in particolare il Mercato Unico, che poi è il settore nel quale buona parte della questione si gioca a livello comunitario, è un'impostazione che cerca, al tempo stesso, di alleggerire e semplificare le norme

esistenti, se possibile farne cadere qualcuna e, contemporaneamente, produrne di nuove laddove vi siano carenze vistose. A me sembra un approccio pragmatico, l'unico francamente sostenibile. La Commissione Europea o, in genere, Bruxelles, è spesso criticata per l'eccesso di produzione regolamentare. Ritengo sia giusto per la Commissione avere spirito autocritico nella revisione delle norme comunitarie, per vedere se alcune cose non possano essere fatte cadere. Al tempo stesso va fatto valere dalla Commissione, con franchezza, il principio che la stessa analisi dovrebbe essere condotta a livello degli stati membri. Una recente indagine dell'UNICE, la Confederazione degli imprenditori europei, rileva un eccesso di regolamentazione in Europa, ma ne attribuisce la responsabilità principale agli stati membri. Per esempio, nel campo delle norme tecniche, specificamente delle regole tecniche prodotte dagli stati membri, che devono essere notificate alla Commissione, nel 1994 gli stati membri ne hanno presentate oltre 440 – per un complesso di oltre 10.000 pagine –; sulla medesima area di insistenza tematica, la Commissione ha presentato, nello stesso anno, tredici proposte per un "valore" di 200 pagine.

In alcuni settori occorre effettivamente la produzione di nuove norme per assicurare il Mercato Unico; questa necessità è vista anche da parte di chi, come il sottoscritto, non vede con favore la normazione fine a se stessa. Mi riferisco ad ambizioni vecchie ma finora non realizzate del Mercato Interno, così come a necessità nuove. Ambizioni vecchie non realizzate: trovo che un Mercato Unico che si dice fondato sulle quattro libertà di movimento (merci, servizi, capitali e persone) e che per ora non è riuscito a realizzare il libero movimento delle persone, non possa presentarsi ai cittadini europei; esso può solo dare luogo – nella mente dei cittadini europei – all'identità: costruzione europea = interessi del business = trascuratezza del cittadino. Credo sia intollerabile per i cittadini europei sapere che vi è ormai, praticamente, perfetta libertà di movimento di capitali, merci e servizi, ma che essi sono ancora sottoposti ai controlli di identità alle frontiere interne della Comunità. Ecco un campo in cui, in questi mesi, la Commissione ha adottato un'iniziativa legislativa, che consta di un pacchetto di tre direttive per realizzare il libero movimento delle persone con l'eliminazione dei controlli doganali, certo in un clima di sicurezza, quindi con una serie di misure di accompagnamento analogamente a quanto è avvenuto su scala intergovernativa e

circoscritta per l'accordo di Schengen.

Non intendo qui sviluppare un discorso sul libero movimento delle persone; lo porto come esempio di produzione legislativa nuova, avvenuta in questi mesi, che avrà un iter travagliato al Consiglio, ed è materia che richiede l'unanimità; produzione legislativa nuova per far fronte ad esigenze vecchie del Mercato Interno, finora non soddisfatte. Ma occorrono anche produzioni legislative nuove per fare fronte a esigenze nuove di un Mercato Interno che è in evoluzione. Vorrei fare due esempi, anche per mostrare come in questi casi l'assenza di produzione legislativa determinerebbe una disparità di condizioni concorrenziali nel mercato.

Il primo caso è quello della cosiddetta società dell'informazione, nuovo settore emergente. In questo campo che ha formato oggetto di un grande dibattito a livello di G7 a Bruxelles in febbraio, quindi con la partecipazione anche del Nord America e del Giappone, sono stati gli stessi operatori del settore della società dell'informazione a chiedere ai pubblici poteri presenti la produzione di norme, perché in un quadro di incertezza giuridica non è conveniente fare gli enormi investimenti necessari per produrre i nuovi servizi da far “viaggiare” sulle autostrade informatiche. Ecco allora che la Commissione si è messa all'opera, nel timore che queste nuove normative nascano qua e là in modo difforme nei singoli stati membri, per produrre una normativa coordinata a livello comunitario e, se possibile, coordinata anche con gli altri partner su scala globale. In ambito normativo abbiamo allora formulato, previa consultazione, diverse proposte. Ne cito una: un Libro Verde, presentato in luglio, sul tema “Il diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione”<sup>1</sup>, per approfondire che tipo di normativa debba esistere nell'enorme complessità tecnica della società dell'informazione. Gli stati membri stanno avendo ora reazioni dagli ambienti interessati e presto presenteremo proposte legislative in questo campo.

---

<sup>1</sup> COM (95) 382 def.

Restiamo sempre nel campo della società dell'informazione. So che il tema del pluralismo e della concentrazione dei media è difficile, delicato, ma penso che dobbiamo affrontarlo. In tutti gli stati esistono normative che disciplinano la proprietà dei media e, ove necessaria, la concessione di licenze amministrative per l'esercizio delle attività relative a certi tipi di mezzi di informazione e comunicazione. In ambito comunitario le diversità tra tali legislazioni sono suscettibili di determinare distorsioni alla libera circolazione e diffusione della stessa informazione e comunicazione, nonché al libero stabilimento degli operatori del settore. Il caso di più agevole riscontro è dato dalla televisione, il cui mercato, come sappiamo, è in notevole fermento e crescita. A titolo di esempio, basti pensare che oggi, ai sensi della legislazione di un certo stato membro, una sola persona non può possedere più di due reti televisive, mentre in un altro stato membro non esiste nessun limite alla proprietà di reti televisive via satellite. Cosa succede se un gruppo di cinque reti via satellite, destinate al pubblico del primo stato membro, comincia a trasmettere dal territorio del secondo? Sono possibili due soluzioni: o il primo stato membro accetta che il suo sistema di protezione del pluralismo sia eluso, ovvero non l'accetta e, per conseguenza, tenterà di adottare misure destinate a limitare la ricezione di queste cinque reti. In entrambi i casi a me pare evidente che la protezione del pluralismo nel quadro del Mercato Unico Europeo non funzioni bene. Ciò proprio a causa della difformità delle legislazioni nazionali concepite per proteggere tale pluralismo. Allora un problema di legittimità comunitaria può sorgere quando, attraverso questi interventi, si alterino le condizioni di corretto godimento delle libertà fondamentali sancite dal Trattato.

Non si tratta, vorrei sottolineare, di fornire un modello a tale o tal'altro stato membro per proteggere il pluralismo nel suo ordinamento giuridico: siamo molto sensibili (dobbiamo esserlo) al principio della sussidiarietà e le autorità nazionali devono restare pienamente competenti ad applicare la legislazione rilevante del loro paese. Occorre però interrogarsi se non sia opportuno che determinate regole del gioco vengano adottate a livello comunitario. In concreto, si tratta di valutare l'opportunità di intervenire con un'iniziativa di armonizzazione, nella misura minima indispensabile ad assicurare che gli inconvenienti che ho evocato non si verifichino. Come ho avuto occasione di annunciare al Parlamento Europeo un mese fa, ho intenzione di proporre

azioni mirate a ciò che è strettamente necessario per il corretto funzionamento del Mercato Unico.

Vorrei fare un altro esempio di settore in qualche modo nuovo nel quale si pone un'esigenza di regolamentazione comunitaria per conseguire davvero l'obiettivo di un Mercato Unico concorrenziale: si tratta del settore dei servizi finanziari. Mi trovo a dovermi occupare, nell'ambito della Commissione, di servizi finanziari, quindi anche di banche, naturalmente in stretto collegamento con il collega Van Miert per quanto riguarda la concorrenza nei servizi finanziari. Credo che la condizione necessaria, ancorché non sufficiente, perché il mercato dei servizi finanziari in Europa sia concorrenziale, è che esso sia unico. Ebbene, in molti comparti dei servizi finanziari, le condizioni di apertura non sono ancora conseguite adeguatamente.

Voglio fare il caso di un comparto dei servizi finanziari, quello dei fondi pensione, che possiamo ben considerare, almeno in alcuni paesi, un settore emergente e che è destinato ad avere su scala europea un'importanza assolutamente centrale nella composizione dei mercati finanziari, nel finanziamento delle imprese, nell'influenzare modelli di *governance*, nel risolvere o non risolvere alcuni problemi di finanza pubblica e via dicendo. Per quanto riguarda i fondi pensione, la Commissione aveva proposto nel 1991 una direttiva destinata a dare parziale attuazione al Mercato Unico nel settore dei fondi pensione. Nel 1994, durante la discussione in seno al Consiglio, è tuttavia parso evidente che non era possibile raggiungere un accordo sulla proposta in tema di fondi pensione in una formulazione che fosse accettabile per la Commissione in quanto coerente con le disposizioni del Trattato e, in particolare, con quelle sulla libera circolazione dei capitali. A dicembre 1994 uno degli ultimi atti della Commissione Delors, è stato di ritirare la proposta di direttiva; per sottolineare che tale ritiro non era una rinuncia alle proprie responsabilità e per chiarire la sua posizione in materia, la Commissione ha pubblicato una comunicazione, con la quale ha chiesto ai diversi stati membri di chiarire esattamente la natura delle disposizioni nazionali in materia di fondi pensione, in particolare per quanto riguarda l'amministrazione degli attivi dei fondi pensione. Stiamo valutando le risposte a questa comunicazione e una decisione che dovremmo prendere nei prossimi mesi è se presentare una nuova proposta di direttiva per

la creazione di un mercato unico dei fondi pensione o se non farlo e procedere in via giudiziaria, armati dell'articolo del Trattato relativo al libero movimento di capitali, promovendo azioni presso la Corte di Giustizia nei confronti di quegli stati membri che, nell'ambito di norme presentate come prudenziali per i fondi pensione, pongono ostacoli da noi considerati inaccettabili alla libertà di movimento dei capitali, in particolare con norme molto esigenti in relazione alla destinazione degli attivi dei fondi pensione ad attività espresse nella valuta nazionale o a titoli emessi dallo stato di cui si tratta.

Vorrei infine illustrare qualche altra dimensione degli interventi riguardanti il Mercato Europeo volti a renderlo un mercato unico, completo e concorrenziale. Abbiamo visto gli aspetti dell'apertura e della concorrenza; abbiamo visto l'uso dello strumento legislativo e regolamentare, la sua autodisciplina, la necessità di applicarlo a taluni settori nuovi. Esiste tuttavia anche una dimensione esterna del Mercato Unico Europeo, alla quale non sempre si presta sufficiente attenzione. Ne segnalo telegraficamente tre aspetti.

Lo sforzo, da parte dell'Unione Europea – che a torto veniva vista qualche anno fa da giapponesi e americani come una fortezza in formazione e che si è dimostrata invece un'entità sostanzialmente aperta – di portare sul piano globale i suoi principi di apertura. Una manifestazione concreta e un parziale successo di questo sforzo si sono avuti nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, con il raggiungimento in luglio di un accordo interinale sui servizi finanziari, sottoscritto nonostante la mancata adesione degli Stati Uniti. È la prima volta che un importante accordo multilaterale avviene senza l'adesione degli Stati Uniti e confidiamo vivamente che, nei diciotto mesi stabiliti per il passaggio dall'accordo interinale all'accordo definitivo, gli Stati Uniti modifichino la propria posizione e aderiscano a quello che è un grandissimo accordo di liberalizzazione mondiale in un campo centrale quale quello dei servizi finanziari.

Un altro esempio che voglio fare rientra anch'esso nelle competenze del collega Brittan, il quale ha lanciato in questo periodo il concetto di spazio economico transatlantico. Tale esempio riguarda il tentativo di avere una sorta di principio del mutuo riconoscimento in materia di norme tecniche tra Stati Uniti e Unione Europea.



Non è il caso di sottolineare quanto questo sarebbe di rilevanza pratica per gli scambi.

Terzo esempio: lo sforzo di allargamento del Mercato Unico Europeo. Nella strategia di pre-adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale, ma anche di Malta e Cipro, all'Unione Europea, si è deciso di avere come terreno di lavoro congiunto, concreto, l'adeguamento da parte di quei paesi alle norme e alle prassi del Mercato Unico Europeo. In maggio è stato presentato un Libro Bianco, sulla base del quale sta avendo luogo una serie di dialoghi operativi con i responsabili di quei paesi. A Bruxelles, nell'ambito del Consiglio sul mercato interno, vi è stata una parte dedicata al dialogo con tutti i ministri responsabili dei paesi dell'Europa centro-orientale per vedere come affinare l'assistenza tecnica che la Comunità sta dando loro, per accelerare il loro processo di adeguamento alle norme per il Mercato Unico. In tal modo quando un giorno – quale sarà questo giorno dipenderà da condizioni politiche globali e dall'esito della Conferenza intergovernativa – l'Unione Europea sarà pronta per iniziare davvero il negoziato per l'adesione, i paesi dell'Europa centro-orientale si troveranno ad avere già fatto un lungo tratto di strada che comunque a loro gioverà, indipendentemente dall'adesione all'Unione Europea, per l'adozione di una struttura di mercato compatibile con la nostra e più moderna di quella che avevano fino a qualche tempo fa. Un'ulteriore dimensione che vorrei far rilevare del Mercato Unico, gestito perché diventi davvero concorrenziale, è quella di Mercato Unico e fisco, Mercato Unico e moneta unica. Constato come aspetti di politiche economiche solitamente non collegate al concetto di concorrenza sono in realtà essenziali per avere nella realtà un mercato unico e concorrenziale. Per quanto concerne Mercato Unico e fisco, per esempio, l'armonizzazione fiscale è una condizione necessaria perché non vi sia una disparità del terreno concorrenziale tra le imprese che operano in diversi stati membri. Il grado di armonizzazione fiscale nell'Unione Europea, come si sa, non è soddisfacente: stiamo lavorando, sia sul fronte delle imposte indirette, dell'IVA – in particolare per il disegno del sistema IVA definitivo –, sia sul fronte della fiscalità diretta, dove le ambizioni di armonizzazione devono essere comunque più limitate. In questo settore è abbastanza chiaro che, finché vigeranno regole che richiedono l'unanimità degli stati membri in Consiglio per l'adozione di qualsiasi provvedimento in materia fiscale, il progresso che si potrà realizzare è limitato, anche se nei prossimi mesi, e confido in particolare nell'impulso che su questo terreno vorrà dare la Presidenza italiana dell'Unione Europea, qualche passo avanti potrà essere compiuto.

nonostante il vincolo attuale della regola sull'unanimità. È altamente auspicabile che, nell'ambito della Conferenza intergovernativa, questa regola venga ripensata.

Per quanto riguarda Mercato Unico e moneta, si ricorderà che il Consiglio Europeo di Cannes è stato vivacizzato da alcuni scambi in materia di svalutazioni competitive. Il Consiglio Europeo di Cannes ha richiesto alla Commissione di preparare un rapporto sull'impatto delle variazioni dei cambi sul Mercato Unico. La Commissione ha adottato questo rapporto che è stato esaminato dai Capi di stato e di governo a Madrid a dicembre. In sintesi, la risposta che viene data è la seguente. Sicuramente variazioni di cambi disturbano il gioco dell'equa concorrenza nel Mercato Unico; oggi siamo in una situazione obiettivamente di squilibrio tra un Mercato Unico non ancora compiutamente realizzato, ma in buona parte sì e una moneta unica che non esiste, con un sistema monetario europeo così tortuoso e perturbato nel suo funzionamento. Questo squilibrio dà luogo a grandi tensioni e proteste; da ambienti industriali e politici anche di altissimo livello si sono levate richieste negli ultimi mesi affinché vengano introdotte barriere di qualche tipo, a tutela delle imprese poste nei paesi a moneta forte, di fronte alla concorrenza ritenuta sleale da parte di imprese poste in paesi a valute svalutate.

Ebbene, la risposta della Commissione è stata di intransigente difesa del Mercato Unico: lo squilibrio esiste, ma va risolto in modo progressivo, in modo di avanzamento e non in modo regressivo. La risposta progressiva consiste, a nostro giudizio, nel non consentire l'introduzione di barriere e di frammentazioni nel mercato unico, bensì nell'accrescere la sorveglianza sulle politiche economiche, in particolare di bilancio, degli stati membri e nell'accelerare il passaggio alla moneta unica. La risposta regressiva non è accettabile: vorrei notare che, se si fosse accettata oggi una risposta possibilista nei confronti dell'introduzione di barriere con motivazioni monetarie nel Mercato Unico, si sarebbe creato un precedente pericoloso. Fra qualche anno, infatti, si sarebbe potuto far valere tale precedente per sostenere che in presenza di una moneta unica alla quale partecipino per una prima fase soltanto alcuni stati membri, occorrerebbe scomporre il concetto di mercato unico in due sottoinsiemi, applicando norme di piena libertà di movimento a quei paesi che partecipano alla moneta unica, con qualche tipo di ponte levatoio nei confronti del resto dell'Unione Europea. Ecco perché sono molto legato al

concetto di Mercato Unico, perché se lo chiamiamo "unico" rendiamo anche con la parola chiaro il fatto che non esso può essere candidato a una suddivisione in due parti; sarebbe veramente paradossale che proprio nella marcia necessaria verso la moneta unica, che è il coronamento del Mercato Unico, saltasse l'unicità del mercato.

Una notazione finale sui poteri di *enforcement* da parte della Commissione Europea. Questa ha una notevole asimmetria di poteri, per quanto riguarda la realizzazione delle finalità concorrenziali. Infatti nel campo della concorrenza e degli aiuti di stato, com'è noto, la Commissione ha poteri diretti di intervento, anche quando l'interlocutore è uno stato. Invece, per quanto riguarda l'*enforcement* delle norme sul Mercato Interno, certo è possibile il dialogo e il tentativo di persuasione da parte della Commissione nei confronti degli stati, ma l'arma a sua disposizione è unicamente la procedura di infrazione prevista dall'articolo 169 del Trattato: la Commissione constatata l'infrazione, mette in mora lo stato membro in questione, quindi se quest'ultimo non pone termine all'infrazione, la Commissione porta il caso alla Corte di Giustizia che, sola, ha il potere di dichiarare l'inadempimento. Questa è una procedura lenta, articolata in più fasi, che non dà agli operatori che si ritengano lesi da mancate applicazioni di norme sul Mercato Unico una garanzia di pronta tutela. Anche qui, vi è da chiedersi se nell'ambito della Conferenza intergovernativa non si possa pensare di rendere più solidi, più diretti e immediati i poteri di *enforcement*, se è vero, come credo sia, che il Mercato Unico è forse l'unica componente della costruzione europea su cui sono d'accordo tutti, almeno in linea di principio: sia gli stati membri che vorrebbero un'Europa più federale, sia gli stati membri che vorrebbero un'Europa meno federale, sia le imprese. Ed è proprio il Mercato Unico che è stato l'oggetto di dialogo con gli stati dell'Europa centro-orientale: ecco perché questo Mercato Unico merita a mio parere di essere difeso da insidie come quelle che in questi mesi, col pretesto delle turbative monetarie, gli sono state tese, ma merita anche di essere dotato di tutti quei poteri di *enforcement* che lo rendano effettivamente compiuto come costruzione reale e non solo come ambizione intermedia tra il disegno e la realizzazione.

## **LIBERALIZZAZIONE, REGOLE E TUTELA DELLA CONCORRENZA**

Christian Babusiaux

Il mercato unico è una realtà dinamica. Esso ha conferito all'economia comunitaria un impulso determinante e ha già inciso notevolmente sulla vita quotidiana delle imprese, degli operatori economici e sociali in generale e dei cittadini degli stati membri. Esso è, inoltre, il fondamento sul quale ci apprestiamo a costruire l'Unione economica e monetaria e l'Unione politica così come sono state previste dai Dodici a Maastricht.

Quale realtà dinamica, il mercato interno non è il risultato di un processo finito. Esso resta in costante evoluzione e la politica della concorrenza rappresenta uno dei pilastri che ne garantiscono il continuo adeguamento. Al fine di un buon funzionamento del mercato e una maggiore soddisfazione dei consumatori, tale politica, a livello sia comunitario che nazionale, si trova oggi a dover svolgere due compiti fondamentali: aprire alla concorrenza settori precedentemente monopolistici e riuscire a garantire una regolamentazione dei mercati che sia ancora più efficace e che tenga conto dei recenti cambiamenti.

*L'ampliamento del campo di applicazione del diritto della concorrenza a settori attualmente monopolistici costituisce una delle principali linee direttrici delle politiche di concorrenza nell'ambito del Mercato Unico*

La progressiva costruzione di un Mercato Unico atto a incentivare la competitività dell'industria europea e a migliorare il benessere dei cittadini ha posto l'accento innanzitutto sull'apertura delle frontiere mediante l'avvicinamento delle legislazioni, l'armonizzazione delle norme o il loro riconoscimento reciproco. Essa consiste anche nell'aumentare la coerenza e l'efficacia dei settori e delle strutture economiche mediante l'armonizzazione del diritto a esse applicabile, la deregolamentazione e il controllo della concorrenza di settori precedentemente monopolistici.

L'apertura alla concorrenza di attività precedentemente monopolistiche che l'evoluzione tecnologica può rendere necessaria deve tenere conto delle particolarità dei settori e dei paesi. L'esempio più esplicito a questo riguardo è offerto dal settore delle telecomunicazioni. Nuove tecnologie o applicazioni fanno la loro comparsa, servizi un tempo effettuati separatamente sono ormai offerti in contemporanea, mercati un tempo distinti sono oggi interattivi o addirittura si fondono assieme. Il monopolio naturale riscontrato in passato non esiste più. In questi casi, i monopoli di stato non hanno più ragione di essere e noi svolgiamo un ruolo attivo nel movimento di apertura di questi settori ogni qualvolta siamo convinti che la concorrenza, più che il monopolio, può garantire lo sviluppo tecnologico, favorire la nascita di nuovi servizi e consentire una diminuzione dei prezzi.

Vanno prese in considerazione, inoltre, le particolarità tecniche ed economiche del settore considerato. I diversi servizi pubblici distribuiti in rete hanno certamente dei punti in comune, ma presentano anche specificità, le quali possono influire considerevolmente sulla scelta delle disposizioni che a essi devono essere applicate.

Da qualche anno le riforme delle normative e dell'organizzazione dei diversi servizi pubblici si prefiggono, in generale, di migliorare la qualità e i prezzi delle prestazioni e di creare maggiori vantaggi per i consumatori e i contribuenti, pur garantendo il mantenimento dei necessari elementi di solidarietà. Nel caso di una riforma, si tratta pertanto di sapere se la nuova organizzazione apporterà vantaggi e se questi costituiranno un beneficio per i consumatori. Il bilancio dei vantaggi e dei costi di una riforma dei metodi organizzativi e di controllo può dipendere in gran misura dalle caratteristiche proprie di ciascuna rete.

Inoltre, per un dato settore, le forme di controllo che comportano il maggior numero di vantaggi possono variare da paese a paese. Non vi è motivo che si imponga un'unica forma, anzi è auspicabile che ciascun paese possa scegliere in base alla sua tradizione istituzionale, giuridica e culturale. Le riforme in materia di controllo delle reti hanno assunto, d'altronde, forme assai diverse nei vari paesi in cui esse sono state effettuate.

La scelta può dipendere, inoltre, dalla situazione iniziale del settore: un paese in cui un settore è integrato non effettuerà necessariamente la stessa scelta di un paese in cui gli operatori economici sono numerosi; un paese in cui i servizi pubblici sono attualmente efficienti dovrà soppesare con particolare attenzione i vantaggi che potrebbe derivare da questo o quel cambiamento.

Nell'ambito del Mercato Unico, è evidente che i metodi di controllo selezionati dagli stati membri dovranno basarsi sui medesimi principi, a meno che non si voglia rimettere in causa la dinamica comunitaria a cui siamo abituati. Tuttavia, non vi è motivo per cui, in questo campo, non si dovrebbe applicare il principio di sussidiarietà. Ritengo, infatti, che alle autorità nazionali debbano essere concessi margini di manovra che consentano di adattare le modalità di controllo alle specificità nazionali. Per quanto riguarda la Francia, si deve tenere conto, per questo aspetto, del buon funzionamento dei servizi pubblici nella loro organizzazione attuale. Le autorità nazionali devono, inoltre, avere la scelta tra una maggiore apertura di quella prevista dalle direttive e la stretta applicazione di queste ultime. In quest'ultimo caso, l'esistenza di direttive presenta anche il vantaggio di tutelare gli stati dai ricorsi basati esclusivamente sulle disposizioni del Trattato.

Infine, è possibile considerare i servizi singolarmente, ma ciò che conta veramente è verificare che le scelte operate non comportino distorsioni nell'ambito di un settore per servizi che, in maggior o minor misura, possono trovarsi tra loro in concorrenza (gas, elettricità, trasporti ferroviari e aerei, ecc.).

Il problema dell'organizzazione del regolatore richiede particolare attenzione. Il modello organizzativo francese attuale si basa sulla prassi di vigilanza sui monopoli pubblici, in cui sono coinvolti sia il Ministero dell'economia che il Ministero tecnico competente. Questo sistema era consono a monopoli la cui attività era fortemente legata a quella delle autorità pubbliche; lo è in misura minore a un funzionamento *più concorrenziale*, in cui coesistono le imprese un tempo in posizione di monopolio e i concorrenti privati.

Ciò richiede di adeguare contemporaneamente l'organizzazione istituzionale e gli strumenti e, per questo, sono preliminarmente necessarie scelte di grande importanza.

L'alternativa tra l'unicità e la molteplicità delle istanze di controllo, le modalità della loro indipendenza nei confronti dell'esecutivo, il problema del coordinamento tra regolatori di settori connessi o quello della suddivisione delle competenze tra eventuali regolatori settoriali e autorità di concorrenza costituiscono, in particolare, altrettante domande alle quali dobbiamo oggi fornire le risposte più in linea con le caratteristiche dei settori in via di apertura e con gli obiettivi che ci siamo prefissi.

In seno all'Unione Europea, si è iniziato a discutere circa l'opportunità di istituire a livello comunitario dei regolatori specializzati, riforma questa che ci sembra non solo inutile, ma anche pericolosa. Siamo convinti, infatti, che non vi sia posto per un intervento di regolatori europei, che si andrebbe ad aggiungere a quello della Commissione. Quest'ultima, infatti, dispone già delle competenze tecniche e settoriali, nonché di competenze in materia di diritto della concorrenza, necessarie al controllo che deve essere garantito a livello comunitario.

I compiti tradizionali della regolamentazione, che sono specificatamente la gestione delle risorse scarse, la garanzia di un accesso non discriminatorio dei terzi alle reti, il finanziamento del servizio universale o il controllo del rispetto dei capitoli degli oneri, rientrano nella competenza delle autorità nazionali. Del resto, non appare chiaro che cosa potrebbe giustificare, a livello europeo, l'istituzione di regolatori specializzati, mentre ancora ci si interroga sulla loro necessità a livello nazionale.

*La seconda sfida che si trovano ad affrontare oggi le autorità della concorrenza è la necessità di garantire un più efficace controllo dei mercati*

L'attività delle autorità nazionali e comunitarie della concorrenza non è mai stata in passato così ampia e, a causa degli ulteriori cambiamenti, il suo impatto è ancora destinato ad aumentare.

In primo luogo, l'apertura alla concorrenza di nuovi settori estende il campo di applicazione del diritto comune della concorrenza, indipendentemente dall'assetto della regolamentazione in vigore.

In secondo luogo, l'ampliamento del Mercato Interno a tre ulteriori stati membri il 1° gennaio 1995 ha contribuito ad ampliare la portata della politica comunitaria della concorrenza. Quest'ultima dovrà far fronte, in futuro, a nuovi ampliamenti e deve tessere fin d'ora stretti legami con le politiche condotte dai nostri vicini dell'Europa centrale e orientale.

Parallelamente, le pratiche delle imprese e i mercati sui quali esse operano presentano un carattere sempre più internazionale, se non mondiale. Questa evoluzione limita l'efficacia delle politiche condotte a livello nazionale e comunitario e richiede una maggiore cooperazione tra le autorità responsabili della loro attuazione.

Infine, il diritto della concorrenza si afferma ed è conosciuto e compreso in misura crescente dai diversi operatori economici. Accade meno spesso che in passato che le imprese ignorino le loro possibilità di azione ed esse sono sempre meno restie a richiedere un'azione a tutela della concorrenza. L'aumento delle denunce presentate alle autorità che si occupano della concorrenza ne è la prova.

Dinanzi a queste sfide, le autorità preposte alla tutela della concorrenza devono riflettere sui metodi per aumentare l'efficacia del loro intervento. Nel mercato interno, ciò richiede un'organizzazione e una suddivisione dei compiti più efficienti. La ricerca di un maggior grado di complementarità tra le autorità comunitarie e quelle nazionali incaricate di elaborare e applicare il diritto della concorrenza costituisce uno dei principali mezzi per raggiungere tale scopo. Il nostro impegno si sta già sviluppando in tale direzione.

In primo luogo, in questi ultimi anni si è assistito a un netto progresso per quanto concerne la cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni nazionali, che hanno competenze specifiche per l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, e dell'articolo 86 del Trattato CEE.

In Francia, in seguito all'entrata in vigore della legge 11 novembre 1992, che ha modificato l'ordinanza del 1° dicembre 1986, il Consiglio della concorrenza può intervenire direttamente sulla base degli articoli 85 e 86 del Trattato. Anche la Direzione generale della concorrenza del Ministero dell'economia può, dal canto suo, svolgere indagini sulla sola base di tali articoli.



Mediante questa modifica legislativa, la Francia può disporre dei mezzi per dare piena applicazione al principio della sussidiarietà. Allorché sono soddisfatti i criteri di restrizione sensibile della concorrenza e di pregiudizio del commercio tra gli stati membri, non sussistono limiti procedurali all'applicazione degli articoli 85 e 86. Oggi, la Commissione dispone così in Francia di un sostegno affidabile per le sue attività e di un campo di sperimentazione, dai confini giuridici ben definiti, che permette di esaminare efficacemente le possibilità concrete di applicazione del principio di sussidiarietà.

Ciò era ancor più necessario dal momento che, nell'ambito dei lavori effettuati nel 1994 (relazione Dubois), la Commissione e gli esperti nazionali in materia di concorrenza hanno stabilito i principi di un maggior decentramento nell'applicazione del diritto comunitario, destinato ad ampliare il ruolo delle autorità nazionali della concorrenza. Le modalità pratiche di tale decentramento sono attualmente oggetto di studio.

La piena applicazione del principio di sussidiarietà presuppone, tuttavia, che tutti gli stati membri siano in grado di dare diretta applicazione al diritto comunitario della concorrenza e noi speriamo che ciò avvenga ben presto. In Francia auspichiamo vivamente che l'insieme degli stati membri possa applicare il diritto comunitario, per diversi motivi:

- ciò comporterà una maggiore coerenza nelle norme applicabili alle imprese, una coerenza indispensabile per il completamento di un vero e proprio Mercato Unico;
- ciò costituirà, inoltre, un fattore di semplificazione non indifferente per moltissimi operatori economici attivi nel territorio di diversi stati membri;
- inoltre, l'esperienza ha mostrato che gli stati che applicano il diritto comunitario sono fortemente incentivati ad armonizzare le normative nazionali con quest'ultimo, migliorando ulteriormente la coerenza e la facilità di comprensione del diritto applicato in tutto il territorio dell'Unione Europea;
- infine, l'attuazione del decentramento del diritto comunitario porterà a una diminuzione dell'onere del lavoro della Commissione che, accelerando le pratiche burocratiche, andrà a beneficio di tutte le nostre imprese.

Per quanto indispensabile, la maggiore applicazione del principio della sussidiarietà non è sufficiente per migliorare l'efficacia delle autorità nazionali e comunitarie in materia di concorrenza in seno al Mercato Unico. Tali autorità devono anche imparare a lavorare in rete e per questo a superare le rigidità istituzionali e gli ostacoli giuridici che ancora oggi limitano gli scambi tra di esse.

Penso, ad esempio, alle norme interne all'Unione Europea che restringono considerevolmente le possibilità, per un'autorità preposta alla tutela della concorrenza, di servirsi di informazioni ottenute da un'altra autorità. Mi sembra particolarmente limitante che informazioni in possesso della Commissione non possano essere utilizzate dalle autorità degli stati membri, neppure per applicare il diritto comunitario. Pertanto, mi sembra auspicabile rimettere in causa queste norme troppo severe, predisponendo garanzie sufficienti per assicurare il rispetto del segreto degli affari e dei diritti della difesa.

Le autorità nazionali dovrebbero inoltre sviluppare la cooperazione reciproca, in particolare informandosi a vicenda dei procedimenti che avviano nei confronti di imprese in altri stati membri. Esse potrebbero anche profittevolmente scambiarsi con maggiore frequenza esperienze e opinioni sui grandi temi di interesse comune, tra cui il controllo dei settori recentemente aperti alla concorrenza.

Una maggiore efficacia delle politiche della concorrenza richiede anche lo sviluppo della cooperazione internazionale oltre le frontiere dell'Unione Europea. Di recente, la riflessione su questo argomento, che da diversi anni è oggetto di studio in vari ambienti internazionali, ha conosciuto nuovi sviluppi e dovrebbe intensificarsi nei prossimi mesi. Si tratta di un'evoluzione positiva, alla quale la Francia desidera partecipare attivamente. Siamo convinti, infatti, che sia auspicabile consolidare la cooperazione internazionale e condividiamo le conclusioni della relazione di esperti richiesta dal Commissario Van Miert e recentemente diffusa dalla Commissione.

Ritengo, tuttavia, che questa evoluzione non debba condurre a una diluizione di ciò che è la forza e la specificità del sistema comunitario, ma anzi debba fornire un'occasione alle autorità europee preposte alla tutela della concorrenza per aumentare ulteriormente la coerenza e l'efficacia della loro azione.

**PRIVATIZZAZIONI E POLITICA DELLA CONCORRENZA:  
LE PROSPETTIVE IN ITALIA**

Giorgio Bernini

**1. Introduzione**

Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche costituisce un dato ricorrente nella maggior parte del mondo industrializzato occidentale. Tale fenomeno trova la ragion d'essere in una costanza di valutazioni di ordine economico, politico e finanziario, che esprimono una critica generalizzata verso il frequente eccesso di ingerenze dei poteri pubblici nell'economia. È la sostanza del fenomeno che preoccupa i critici più avveduti, a prescindere dalle modalità in cui la debordante presenza dello Stato si presenta nelle varie situazioni di specie. In particolare, assumono un rilievo determinante le esigenze di maggiore efficienza del sistema economico, da ricollegarsi a una diffusa insoddisfazione verso le performances delle imprese pubbliche. I fautori delle privatizzazioni, in sostanza, sembrano identificare nell'assetto proprietario un elemento fortemente condizionante dell'efficienza imprenditoriale: di conseguenza, l'aspirazione a una maggiore redditività si risolve, generalmente, nella richiesta di disimpegno dello Stato dai settori economici e produttivi.

Queste asserzioni vanno prese *cum grano salis*. È doveroso, infatti, non sottovalutare i limiti di un'acritica lamentazione, riconducibile a un preteso e ineluttabile nesso di causalità tra inefficienze del settore pubblico e incapacità imprenditoriale del relativo management. Analoga cautela si impone allorché si invochi un sempre maggior spazio per l'iniziativa economica privata, investendo le politiche di privatizzazione di un vero e proprio furore ideologico, senza tuttavia procedere a una più ampia riflessione intorno alle regole che governano l'economia di mercato. In sostanza, non ci si può illudere di immettere efficienza all'interno di un sistema economico attraverso una semplice ridefinizione degli assetti proprietari delle imprese, ma occorre

operare, nell'ambito del medesimo contesto, sulle regole che devono favorire una migliore allocazione dei fattori produttivi.

Appaiono, dunque, evidenti i legami tra privatizzazioni e politica della concorrenza: il processo di privatizzazione può costituire un formidabile veicolo di rivitalizzazione del tessuto economico, non solo un occasionale strumento di reperimento di risorse a favore dello Stato, qualora sia accompagnato da un'attiva promozione della concorrenza effettiva e potenziale, in particolare tramite il riordino dei settori monopolistici e l'eliminazione delle barriere all'accesso per nuovi concorrenti. L'idea fondamentale è, quindi, che pur riconoscendo allo Stato determinate e irrinunciabili funzioni in campo economico, la sfera d'azione della concorrenza dovrà espandersi nella misura più ampia possibile.

Se questo, come fermamente reputo, è vero, occorre preliminarmente identificare, quale problema di fondo, il ruolo e l'incidenza dei pubblici poteri nei meccanismi dell'economia di mercato. Ciò premesso, si potranno in seguito stabilire le modalità con cui dovrà condursi una corretta politica di privatizzazione in coerenza con i principi fondamentali in materia di antitrust.

## **2. Privatizzazioni e interventismo statale**

La presenza dello Stato nei meccanismi dell'economia di mercato costituisce un incontrovertibile dato di fatto. Basta volgere lo sguardo ai maggiori paesi industrializzati dell'Occidente per constatare come la maggior parte di questi sistemi economici si basino su un modello misto, nel quale la multiforme figura dello Stato imprenditore, regolatore e interventista non costituisce un'eccezione, bensì una componente strutturale.

La presenza dello Stato nell'economia non si identifica con il settore pubblico in senso stretto, inteso come insieme di imprese di proprietà dello Stato o controllate da

esso in via diretta o indiretta. Lo Stato, infatti, persegue i propri obiettivi di carattere economico anche attraverso interventi d'imperio, indirizzati tanto al sistema economico nel suo insieme quanto a singoli settori: così, esso fa largo uso di poteri interventisti, a fini sia incitativi (sovvenzioni, investimenti) sia regolatori (fissazione dei prezzi e delle tariffe doganali), in alcuni casi, in maniera persino repressiva (divieto di svolgere determinate attività economiche per ragioni di ordine pubblico).

Queste forme di regolamentazione economica, estremamente diffuse, incidono profondamente sul funzionamento del mercato e sul comportamento delle imprese. Con questi interventi lo Stato dà vita a situazioni di monopolio, a categorie protette e a distorsioni nel funzionamento del mercato suscettibili di alterare profondamente i meccanismi concorrenziali. Ciò significa che i pubblici poteri, disciplinando e vietando, non solo non rimangono estranei al concreto operare delle componenti economiche, ma si sentono addirittura legittimati a intervenire nei processi di produzione e scambio di beni e servizi, al fine di realizzare i propri obiettivi. Tra i vari strumenti disponibili, lo Stato utilizza frequentemente le imprese pubbliche, creandole ex novo, laddove l'iniziativa privata manchi o non osi rischiare il proprio capitale, oppure nazionalizzando imprese già esistenti, quando si reputi che il raggiungimento di un interesse pubblico legittimi il sacrificio dell'iniziativa privata.

Il fenomeno delle privatizzazioni, specie per quanto riguarda il mondo industrializzato occidentale dagli anni Ottanta in poi, ha inciso profondamente sul quadro descritto. In numerosi paesi il settore pubblico ha conosciuto una sensibile diminuzione attraverso campagne di privatizzazione nelle quali, oltre ai fattori precedentemente ricordati, hanno giocato un ruolo importante anche motivazioni politiche e ideologiche. Ne è risultato un quadro scarsamente uniforme nel quale non è facile ravvisare un unico filo conduttore.

In linea generale, tuttavia, si può constatare come finora nessun programma di privatizzazioni abbia inteso delegittimare, in maniera assoluta e radicale, l'operato dei pubblici poteri nell'economia di mercato. In effetti, la presenza dello Stato appare

imprescindibile ogni qualvolta il sistema economico esiga degli interventi che l'iniziativa privata, per ragioni di mezzi, interessi o redditività, non è in grado di procurare. Si tratta quindi, di ricondurre lo Stato interventista e imprenditore nell'ambito dei suoi confini naturali, sulla base di un razionale equilibrio fra settore privato e settore pubblico dell'economia. Il dibattito sulle privatizzazioni si inserisce in questo contesto: ben lungi dal sopprimere il settore pubblico esso deve tendere, in un quadro generale, a razionalizzare le dimensioni e l'incidenza dello Stato stesso nell'economia di mercato, riducendone la presenza laddove essa non sia giustificata dall'interesse pubblico e soprattutto quando essa costituisca l'espressione di interessi settoriali o corporativi.

Queste considerazioni trovano puntuale riscontro nella concezione espressa dall'Unione Europea in tema di intervento dei pubblici poteri nell'economia. La disciplina comunitaria, infatti, interviene per correggere le ingerenze dello Stato nell'economia quando esse limitano o annullano l'iniziativa privata, pregiudicando così il libero gioco della concorrenza all'interno del mercato interno. È irrilevante, sotto questo punto di vista, la forma sotto la quale si concretano tali forme di intervento statale, essendo invece preminente l'interesse a perseguirne gli effetti anticoncorrenziali. Ne consegue che i trattati comunitari rimangono sostanzialmente indifferenti circa il profilo soggettivo dell'attività d'impresa: per intenderci, circa la natura pubblica o privata della proprietà della stessa (ciò è espresso, a chiare lettere, dall'articolo 222 del Trattato CEE).

Nell'ottica comunitaria, pertanto, la nozione di privatizzazione è sostanzialmente oggettiva (la cosiddetta privatizzazione "funzionale"): essa si riduce, in sostanza, alla definizione di regole chiare e precise per tutti gli operatori economici, sul presupposto della parità di trattamento tra operatori pubblici e privati. Non riveste particolare interesse, invece, la nozione per così dire "classica" di privatizzazione, quella, cioè, che contraddistingue la semplice cessione ai privati di imprese appartenenti al settore pubblico. Trattasi di una definizione soggettiva di privatizzazione (la cosiddetta privatizzazione "formale") giacché si incentra esclusivamente sul profilo soggettivo della proprietà dell'impresa e rimane sostanzialmente estranea alle problematiche concernenti la regolamentazione delle attività economiche.

Nel contesto del tema in discussione risulta, dunque, pertinente il riferimento all'accezione "oggettiva" della privatizzazione, poiché in tal modo si travalica il tema del mutamento del titolo proprietario, allargando la riflessione alla problematica più generale dell'interventismo statale, sotto qualsiasi forma esso abbia luogo. Tale forma di privatizzazione implica, in sostanza, che l'iniziativa economica, privata o pubblica, venga esercitata senza far ricorso, in linea di principio, a quelle prerogative che sono proprie dei pubblici poteri. Se lo Stato decide di agire nel mercato, in quanto imprenditore, è opportuno che esso si sottometta alle stesse regole vigenti per tutti gli operatori economici e non utilizzi le imprese come una *longa manus* della propria politica economica. Lo stesso discorso vale, tuttavia, anche per le imprese private alle quali lo Stato concede dei diritti esclusivi. Gli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'attribuzione di diritti esclusivi o speciali non sono esclusi dalla natura privata dell'impresa.

Aggiungo, per dovere di completezza, che la nozione di privatizzazione così delineata va tenuta distinta da un altro termine di uso corrente: la deregolamentazione. Per deregolamentazione si intende principalmente la riduzione dell'attività normativa dello Stato in campo economico. Sotto il profilo degli effetti, essa si affianca sensibilmente alla privatizzazione oggettiva, perché entrambe mirano a limitare l'intervento dello Stato nel mercato. La differenza riposa, tuttavia, nella portata qualitativa dell'intervento statale in oggetto. Nel caso della deregolamentazione, si intende ridurre tutte le ingerenze statali suscettibili di condizionare l'esercizio dell'attività economica e, in ultima analisi, la libertà degli operatori economici. Nel caso della privatizzazione funzionale, invece, l'intervento dei pubblici poteri entra nel mirino allorquando venga ad alterare la libera meccanica del mercato tramite l'imposizione di regole che favoriscono determinati soggetti a scapito di altri. Da ciò deriva la necessità di garantire la parità di trattamento fra tutte le imprese, in particolare fra quelle pubbliche e quelle private, attraverso l'applicazione rigorosa delle norme antitrust.

### **3. Le privatizzazioni in Italia**

Nel nostro paese il dibattito intorno all'opportunità di ridimensionare l'attività economica dello Stato, sia vendendo imprese del settore pubblico, sia liberalizzando i settori protetti, è relativamente recente. In precedenza, in particolare dal dopoguerra in poi, lo Stato italiano è intervenuto in numerose occasioni al fine di trasferire ai privati le proprie imprese (i cosiddetti "smobilizzi"): tali operazioni, tuttavia, sono generalmente avvenute al di fuori di un coerente disegno di politica industriale e, talvolta, a causa della situazione di anarchia in cui versavano le partecipazioni statali, addirittura all'insaputa dello stesso governo.

Si impone, pertanto, una constatazione preliminare: in Italia gli stessi confini giuridici delle privatizzazioni sono sempre stati incerti, dato che mai ha visto la luce una disciplina generale intesa a regolare le dismissioni di aziende pubbliche da parte degli enti di gestione. Si noti, al riguardo, la differenza rispetto alla Francia, dove l'articolo 34 della Costituzione dispone che le regole per condurre tali operazioni devono essere fissate per legge. Così, non sorprende il fatto che l'IRI, dal 1933 al 1958, abbia venduto circa due terzi del suo patrimonio iniziale. E appare emblematico, per fare un esempio, il caso della Montedison, il cui pacchetto di controllo è circolato nel sistema delle partecipazioni statali senza che l'esecutivo se ne rendesse mai pienamente conto, fino ad arrivare nelle mani di un gruppo privato: ciò che ha consentito a Sabino Cassese di evocare il concetto di *Kalte Privatisierung*.

Nel corso degli ultimi decenni, anche in virtù di una discutibile gestione delle risorse dovuta, fra le altre cause, all'involuzione del sistema partitocratico, l'Italia ha assistito a un lento, ma inarrestabile, declino del settore pubblico. La politica delle nazionalizzazioni e la gestione diretta delle risorse primarie da parte dello Stato, politiche che avevano raccolto indubbi successi durante il periodo della Ricostruzione, si sono rivelate inadeguate al momento di affrontare la crescente internazionalizzazione delle relazioni economiche. In particolare, non può omettersi di ribadire come l'Italia abbia perso, negli anni Ottanta, un'occasione storica: in una fase di crescita globale dell'economia internazionale, infatti, essa non ha saputo gestire con competenza ed efficienza i nuovi sbocchi di mercato determinati dal clima di distensione internazionale e dal processo di integrazione europea.



La necessità di affrontare con urgenza rilevanti problemi economici, così come la coscienza di una struttura economica inadeguata rispetto agli obiettivi programmati, hanno favorito il sorgere di un responsabile dibattito circa l'opportunità di ridimensionare il settore pubblico.

Di queste istanze si è fatto carico, all'inizio degli anni Novanta, il governo Amato, al quale si debbono le prime iniziative in materia di privatizzazioni emanate nel quadro di una prospettiva globale di riforma del sistema delle partecipazioni statali.

Fra gli atti normativi più importanti ricordo la legge 29 gennaio 1992, n. 35 (che converte il decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386) e la legge 8 agosto 1992, n. 359 (che converte il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333), che hanno disposto la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, indicando le linee direttrici per la dismissione delle partecipazioni statali e l'alienazione di beni patrimoniali suscettibili di valutazione economica.

La trasformazione degli enti pubblici economici, per quanto non costituisca una forma di privatizzazione in senso sostanziale poiché le società interessate restano saldamente in mano allo Stato, è tuttavia ritenuta un passaggio preliminare, indispensabile in vista di una possibile apertura ai privati. Norme dettagliate sono state inoltre previste per quanto riguarda la disciplina delle nuove società di capitali, la regolazione delle attività svolte dalle medesime in regime di concessione esclusiva e le agevolazioni fiscali. Atti di impulso al programma di privatizzazioni sono stati dati dal CIPE a mezzo di apposite direttive, tra le quali si ricorda la delibera del 25 marzo 1992, con la quale gli enti di gestione sono stati invitati a predisporre un programma per la trasformazione in società per azioni.

Di rilievo è il Programma di riordino delle partecipazioni relative a IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA, presentato dal Ministro del Tesoro al Parlamento il 16

novembre 1992, in ottemperanza all'articolo 16 del decreto legge n. 333/92. Unitamente al programma è stato redatto un Libro Verde sulle partecipazioni dello Stato, nel quale sono state descritte le situazioni reddituali e patrimoniali delle società trasformate e delle loro partecipate.

Si è ritenuto improbabile l'esaurimento del processo di privatizzazione entro tre o quattro anni, non prima, in ogni caso, di aver avviato il riassetto e il risanamento dell'IRI e dell'ENI che devono essere riorganizzati attorno a un nucleo essenziale di attività. Le procedure di vendita previste per le dismissioni sono state studiate in modo da salvaguardare il valore della trasparenza, in particolare attraverso l'Offerta Pubblica di Vendita, facendo ricorso alla trattativa privata solo in via eccezionale. Nei settori di maggior interesse pubblico (elettrico, energetico-chimico, assicurativo, trasporto aereo, meccanica avanzata, grande distribuzione commerciale e ristorazione, impiantistica civile e industriale, telecomunicazioni) si è consigliata la costituzione di public companies e la fissazione di regole ben precise per i gruppi azionari di riferimento, come viene chiarito più esaurientemente qui di seguito.

La terza fase delle privatizzazioni è costituita dalla legge 30 luglio 1994, n. 474 (che converte il decreto legge 31 maggio 1994, n. 332), il cui oggetto è quello di facilitare il processo di dismissione delle imprese pubbliche, accelerando il passaggio dalla fase di trasformazione a quella di alienazione. Il legislatore, tuttavia, è andato ben al di là delle intenzioni enunciate e ha modificato anche alcune leggi solo in parte connesse con le procedure di privatizzazione, come la legge n. 216/74 relativa al mercato mobiliare e al trattamento fiscale dei titoli azionari e la legge n. 149/92 concernente la disciplina dell'OPA.

Nell'insieme, sono state emanate numerose norme le quali, a vario titolo, incidono sul funzionamento e sulla disciplina delle società privatizzate, così da costituire un vero e proprio corpus di diritto speciale. È in questo ambito che si ritrovano situazioni potenzialmente capaci di pregiudicare seriamente la libertà di concorrenza, toccando *inter alia* aspetti molto delicati del diritto societario. In proposito si citano, senza pretese

di completezza, il controllo operato da Corte dei Conti sulle imprese controllate dallo Stato; i poteri speciali attribuiti allo Stato tramite le cosiddette golden shares; i nuclei stabili, cioè i gruppi di riferimento ai quali lo Stato vende tramite trattativa privata; i limiti al possesso azionario, tanto al momento della privatizzazione quanto successivamente; il funzionamento dell'organo assembleare, in particolare per quanto riguarda i voti di lista per la nomina degli amministratori e dei sindaci e il voto per corrispondenza.

#### **4. Privatizzazioni e diritto delle società: implicazioni per la politica di concorrenza**

In dottrina molte voci si sono levate, in primo luogo, per stigmatizzare sotto il profilo metodologico il *modus operandi* del legislatore. Si sostiene, infatti, che la previsione di una disciplina speciale così estesa abbia l'effetto di rafforzare il già accentuato particolarismo giuridico del nostro sistema societario, ponendoci in controtendenza con il processo di armonizzazione in atto in ambito comunitario.

Tali critiche appaiono ancora più fondate ove si consideri che la disciplina speciale non è stata prevista per la sola fase "transitoria" di privatizzazione - quella, cioè, relativa all'mera trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni -, ma si applica anche quando le imprese risultano definitivamente privatizzate; quando, cioè, esse dovrebbero soggiacere, a rigor di norma, al diritto comune delle società commerciali.

Al di là degli aspetti puramente societari, non può tacersi che questo particolarismo giuridico, oltre a creare incertezza per gli operatori, è suscettibile di alterare i meccanismi fondamentali del mercato, mediante l'introduzione di regole differenti a fronte di situazioni imprenditoriali sostanzialmente uguali. Di tale affermazione costituisce riprova l'analisi delle situazioni qui di seguito descritte.

### ***Il controllo della Corte dei Conti sulle imprese privatizzate***

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993 (in *Foro Italiano*, 1994, I, 325), ha affermato che le imprese pubbliche in via di privatizzazione restano soggette al controllo della Corte dei Conti, come precedentemente applicato, «fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario (di queste società)». Agli effetti delle norme sulla contabilità dello Stato, quindi, il processo di privatizzazione ha rilievo solamente nella misura in cui lo Stato dismetta ogni prerogativa e ogni effettivo potere di influenza sull'operato delle società privatizzate. La Corte Costituzionale sembra fare propria la distinzione, precedentemente evocata, tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale, lasciando intendere che la mera trasformazione degli enti pubblici in società per azioni non sarebbe sufficiente a eliminarne gli aspetti di rilevanza pubblicistica.

Ne consegue l'applicazione delle norme sulla contabilità dello Stato di cui alla legge n. 20/94 che ha riformato l'attività della Corte dei Conti. Ciò comporta, in particolare, sia il controllo successivo sulla gestione dell'ente sia quello di legittimità ai sensi della legge n. 259/58. Tale controllo, dunque opera non solo nei confronti delle società a esclusiva o prevalente partecipazione statale, ma anche di quelle sulle quali lo Stato esercita un'influenza dominante, tanto in virtù di partecipazioni azionarie quanto in forza di poteri speciali come le golden shares, di cui si dirà in seguito. Non viene esclusa, inoltre, l'applicabilità della medesima disciplina anche alle subcontrollate.

Le implicazioni del quadro testé descritto sono rilevanti per quanto riguarda l'assetto concorrenziale delle imprese in via di privatizzazione. Al controllo del collegio sindacale, al quale spetta la tutela degli interessi degli azionisti, si sovrappone il controllo della Corte dei Conti, il quale, invece, è finalizzato alla tutela di un solo azionista, lo Stato. Ne consegue una duplicità di controlli pesante e asimmetrica, destinata a riflettersi negativamente tanto sulla capacità dell'impresa di competere sul mercato, quanto sull'appetibilità della stessa al momento della vendita per tranches ai privati.

### *Le golden shares*

Non è raro che nell'ambito di un'operazione di privatizzazione lo Stato manifesti l'intenzione di mantenere un certo margine controllo sull'impresa che verrà ceduta ai privati. Tale esigenza ricorre, in particolare, quando le imprese in via di privatizzazione rivestono un'importanza strategica per la collettività, sia per la natura delle attività svolte (alta tecnologia, armamenti, public utilities e altro), sia per le dimensioni dell'azienda. Di conseguenza, lo Stato, pur muovendosi sulla via di un graduale disimpegno dalle attività imprenditoriali, inserisce nel processo di privatizzazione strumenti che gli permettono, in ultima analisi, di curare i propri interessi e/o quelli degli investitori nazionali: è il caso della golden share, istituto di derivazione anglosassone (ma successivamente diffuso anche in Francia, dove è conosciuta con il nome di *action spécifique*), che conferisce allo Stato alcune prerogative in materia di gestione dell'impresa, quali la nomina del consiglio di amministrazione e il gradimento all'ingresso di nuovi azionisti.

La legittimità delle golden shares è stata più volte messa in dubbio posto che, pur trattandosi di un istituto apparentemente neutro applicabile tanto nei confronti degli investitori nazionali quanto di quelli stranieri, nella pratica esso è stato frequentemente utilizzato dagli Stati per "tenere a bada" gli investitori stranieri. È significativa, sotto questo profilo la vicenda della mancata fusione nel dicembre 1993 tra Renault e Volvo, il cui fallimento sembrerebbe dovuto alla reticenza degli scandinavi nell'accettare l'*action spécifique* che il governo francese intendeva inserire nello statuto della nuova società.

In altre parole, ci si chiede se la semplice previsione della golden share possa costituire una violazione della disciplina comunitaria sulla libertà di stabilimento, di cui agli articoli 52 e successivi del Trattato di Roma, se è vero che essa frequentemente svolge, in concreto, una funzione analoga a quella dei divieti, indirizzati agli investitori stranieri, di acquisire aziende privatizzate. Da un punto di vista meramente formale, la risposta dovrebbe essere negativa, giacché la golden share costituisce, di per sé, uno

strumento neutro, applicabile indistintamente tanto agli investitori nazionali quanto a quelli stranieri. Tuttavia, non si può escludere l'instaurazione di un sindacato giurisdizionale, davanti alla Corte di giustizia, qualora essa venga applicata in maniera apertamente discriminatoria: in effetti, in nessun modo può ammettersi che l'attività discrezionale dell'esecutivo, al momento di utilizzare il diritto di veto, possa esercitarsi in spregio ai principi fondamentali del diritto comunitario. Tale problematica merita di essere approfondita anche sotto un ulteriore punto di vista. In effetti, le golden shares possono costituire, oltre che una fonte di potenziale discriminazione nei confronti degli investitori stranieri, un fattore di distorsione della concorrenza, poiché esse sono suscettibili, semplicemente in ragione della loro esistenza, di incidere in maniera sensibile sulle scelte degli investitori. Nessuna persona ragionevole, infatti, può sottovalutare le implicazioni derivanti dal diventare socio di una impresa in cui lo Stato ha il potere di condizionare le scelte di gestione più importanti. La riserva di determinate prerogative in capo allo Stato privatizzatore costituisce indiscutibilmente un limite all'obiettivo sostanziale delle privatizzazioni: quello, cioè di garantire il ritorno delle imprese pubbliche alle regole di mercato.

La compatibilità di tale situazione con la normativa antitrust, tuttavia, deve essere valutata con estrema prudenza. A livello nazionale, la legge n. 287/90 non consente all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di intervenire direttamente sulle distorsioni della concorrenza aventi origine normativa. Essa può, tuttavia, attirare l'attenzione del parlamento e del governo tramite il potere di segnalazione previsto dall'articolo 21 della stessa legge.

A livello comunitario, invece, la questione va affrontata in termini differenti. La Commissione dell'Unione Europea, in quanto istituzione sovranazionale, può intervenire sulle normative nazionali anticoncorrenziali qualora esse costituiscano violazione di norme di diritto comunitario. Sotto questo profilo, è noto quell'orientamento comunitario che prescrive l'obbligo degli stati membri di non pregiudicare l'effetto utile delle norme di concorrenza facendo leva sull'applicazione congiunta degli articoli 3F, 5 e 85 del Trattato CEE (si vedano, da ultimo, le sentenze Meng, Reiff GmbH e Ohra, del 17 novembre 1993). Si tratta di un principio fecondo giacché l'obbligo di non emanare o mantenere normative anticoncorrenziali non deve essere valutato esclusivamente nell'ottica delle norme antitrust in senso stretto, ma anche rispetto alle disposizioni comunitarie che

sovrintendono all'esercizio delle quattro libertà. Così, rilevo come l'Avvocato Generale La Pergola abbia recentemente suggerito di estendere il principio dell'*effet utile* anche in materia fiscale, ritenendo contrario al Trattato, e segnatamente agli articoli 3C, 5, 9 e 12, quel comportamento statale che possa, anche indirettamente e al di fuori dei limiti riconosciuti dall'ordinamento comunitario, alterare l'autonomia contrattuale dei privati (si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale nella sentenza Dubois dell'11 agosto 1995). In definitiva, non si può escludere un intervento delle istanze comunitarie intese all'applicazione di norme, anche diverse da quelle antitrust in senso stretto, che pur tuttavia concorrono, nel contesto di altre ottiche normative, al mantenimento di un grado di concorrenza accettabile all'interno del Mercato Unico: oltre alle norme sulla fiscalità, ricordo gli articoli 30 (misure equivalenti a restrizioni quantitative), 37 (monopoli), 52 (libertà di stabilimento) e 59 (servizi) del Trattato.

Quanto sopra deve far riflettere sulle modalità con cui l'istituto della golden share è stato introdotto nella normativa italiana. La legge n. 474/94 (all'articolo 2) attribuisce allo Stato, proprio attraverso un meccanismo simile alla golden share, e precisamente attraverso la previsione di un'apposita clausola statutaria per le società in corso di privatizzazione, poteri molto vasti e, per di più, stabiliti senza limiti temporali. Si tratta dei poteri di gradimento all'assunzione di partecipazioni rilevanti, di gradimento alla costituzione di patti o accordi di sindacato, di veto all'adozione di delibere assembleari (relative allo scioglimento della società, alla cessione dell'azienda, alla fusione, alla scissione, al trasferimento della sede sociale all'estero, al cambiamento dell'oggetto sociale) e di nomina di almeno un amministratore e di un sindaco. La norma si applica alle società operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi, senza peraltro fare alcuna distinzione tra imprese d'interesse nazionale e non.

Si tratta di un'applicazione del principio della golden share che molti reputano eccessiva e che non ha paragoni con quanto avvenuto in Francia e Inghilterra. Ribadisco, pertanto, le perplessità già accennate per quanto riguarda la compatibilità di applicazioni estreme della golden share (e di qualsiasi altra tecnica simile) con i principi di libera concorrenza. Queste perplessità non possono che essere richiamate nel caso specie. A ciò

si aggiunga che il conferimento allo stato di poteri così penetranti può, al limite, porsi in rotta di collisione con il principio dell'eguaglianza degli azionisti, che è consacrato a livello comunitario dalla II direttiva e dall'articolo 54 del Trattato CEE (come peraltro confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza Karela, in Raccolta delle sentenze della Corte di giustizia, 1991, p. 2690).

### ***Privatizzazioni e azionariato diffuso***

È oramai classico il dibattito intorno a due modelli possibili di privatizzazione: l'azionariato diffuso, che mira a privilegiare la partecipazione dei piccoli risparmiatori, e il cosiddetto "nocciolo duro", che invece designa la vendita del pacchetto di controllo a un gruppo predeterminato di azionisti.

La disciplina dettata dalla legge n. 474/94 per l'azionariato diffuso, e in particolare dall'articolo 3, non è generale, ma si applica solamente alle imprese operanti nel campo dei servizi pubblici, alle banche e alle assicurazioni. Gli statuti di tali imprese potranno stabilire dei tetti al possesso azionario che nel caso delle banche e delle assicurazioni, non potranno in alcun caso superare il 5 per cento. Tali clausole statutarie non sono modificabili nei tre anni successivi alla loro introduzione. In caso di superamento del limite indicato le azioni eccedenti vengono "congelate": in pratica, non potranno essere esercitati i diritti di voto, e potranno essere annullate le deliberazioni eventualmente adottate con il concorso determinante di voti illegittimamente resi.

Attraverso tale meccanismo si intende evitare che il controllo dell'impresa in via di privatizzazione possa consolidarsi in capo a un unico soggetto, che agisce da solo oppure di concerto con altri. Al fine di rendere maggiormente efficace l'applicazione della norma, il legislatore ha previsto, peraltro in maniera assai generica, che il divieto si applichi non solo ai titoli posseduti dal singolo, ma anche a quelli di cui un medesimo soggetto può disporre, anche indirettamente. Inoltre particolare attenzione viene prestata ai patti parasociali che siano conclusi per eludere il meccanismo sopra descritto: la legge sancisce l'obbligo di lanciare un'Offerta Pubblica d'Acquisto, ai sensi della legge n. 149/92, per chiunque acquisti, entro due anni dal collocamento ai privati, il controllo



oppure un'influenza decisiva sulla società attraverso l'acquisto di azioni o l'apporto delle stesse a un sindacato di voto.

Altre norme sono state dettate per quanto riguarda il voto di lista, istituto introdotto come strumento di tutela delle minoranze, e il voto per corrispondenza, sull'esempio del legislatore francese.

Non è questa la sede per analizzare nei dettagli l'insieme della normativa inerente all'azionariato diffuso. Si impone, tuttavia una precisazione di fondo. L'introduzione dell'azionariato diffuso in Italia ha assunto contorni di una battaglia ideologica, la cui animosità, nonostante le buone intenzioni dei contendenti, ha contribuito a relegare in secondo piano un aspetto fondamentale della questione: quello, cioè, per cui il fondamento dell'azionariato diffuso non riposa, né si giustifica, sulla base di un imperativo legislativo, ma richiede la sussistenza di determinati requisiti di mercato, in particolare, una maggior competitività nei mercati finanziario e dei capitali. L'obiettivo di "democratizzare" il tessuto economico e finanziario è lodevole, ma deve essere raggiunto in chiave propositiva, creando cioè le condizioni ottimali per un maggiore coinvolgimento dei piccoli risparmiatori, e non attraverso la formulazione di divieti, facilmente eludibili, nei confronti degli operatori ritenuti più invadenti. Le vicende Comit e Credit, in effetti, dimostrano come la disattenzione del legislatore circa i meccanismi fondamentali del mercato possa frustrarne le pur apprezzabili intenzioni.

A questa situazione ha contribuito l'equivoco, amplificato da molti mezzi di comunicazione, consistente nell'equiparazione tout court tra azionariato diffuso e public company. Per quanto i due termini presentino notevoli punti di contatto, la loro utilizzazione nell'ambito del medesimo contesto deve necessariamente avvenire *cum grano salis*.

Nel diritto di base anglo-americana la public company è una società, in genere di grandi dimensioni, il cui capitale azionario, notevolmente frazionato, non facilita il

formarsi gruppi di controllo stabili e duraturi. Tali società sono soggette, con relativa facilità, a cambi di maggioranza con conseguente mutamento di management. Si tratta di un modello societario, quindi, che ha come effetto naturale quello di introdurre una notevole dinamicità nel mercato azionario e che, per questo motivo, appare scarsamente funzionale al consolidamento di oligarchie finanziarie.

La dottrina anglosassone, tradizionalmente pragmatica, evita di enfatizzare la caratteristica "democratica" della public company. Si sottolinea, invece, come il management, non potendo contare sull'inalterabilità tipica delle società controllate da pochi grandi azionisti, sia naturalmente portato a preoccuparsi dei risultati di gestione e dell'efficienza della società. In caso di gestione inefficiente, infatti, il mercato può reagire con la formazione di coalizioni ostili le quali, attraverso il rastrellamento di un numero di azioni relativamente limitato, possono dar vita a un cambio di maggioranza. Di tale meccanismo possono avvantaggiarsi i piccoli risparmiatori, i quali, pur non potendo influenzare direttamente la gestione della società, possono effettuare, grazie a operazioni finanziarie debitamente mirate e ad un mercato azionario trasparente e dinamico, investimenti altamente remunerativi.

La public company, in sostanza, è una società "scalabile" per definizione, il cui modello si contrappone a quello della cosiddetta private company, nella quale, invece, sono presenti norme statutarie le quali, impedendo la libera circolazione dei titoli azionari, fungono da schermo nei confronti di potenziali *takeovers*. La dimensione originariamente familiare, e comunque contenuta, della compagine societaria spiega e giustifica limitazioni anche drastiche quanto all'acquisizione dello status di azionista. Per contro, la caratteristica principale della public company consiste nel poter essere scalata anche, e soprattutto, contro il consenso di chi detiene il pacchetto di controllo, il quale può difendersi solo attraverso un'oculata gestione delle proprie risorse finanziarie, senza potersi avvalere di norme di "sbarramento", di natura statutaria o normativa.

L'equiparazione tra public company e azionariato diffuso, quindi, incontra tutti i suoi limiti nei meccanismi che disciplinano il mercato delle imprese. L'equivoco, tuttavia,

investe tanto la nozione di public company, quanto i presupposti della stessa: l'azionariato diffuso, infatti, può svilupparsi solo in presenza di un mercato dei capitali dinamico e aperto alla concorrenza, nel quale il legislatore deve favorire la remuneratività degli investimenti e non ostacolarla attraverso un'eccessiva e ingiustificata regolamentazione. Non un editto del Principe, quindi, bensì un mercato dei capitali efficiente e concorrenziale può permettere all'azionariato diffuso di radicarsi e svilupparsi alla stregua di quanto avviene nei paesi anglosassoni.

### ***Privatizzazioni e "nocciolo duro"***

L'alternativa all'azionariato diffuso è costituita dal cosiddetto "nocciolo duro", la fattispecie per cui un nucleo stabile di azionisti riesce a controllare una società privatizzata attraverso il possesso di una percentuale relativamente ridotta del capitale sociale. Tale nucleo può formarsi sia al momento della privatizzazione dell'impresa pubblica, quando lo Stato sceglie il gruppo di azionisti di riferimento a cui vendere il pacchetto azionario di maggioranza, sia successivamente, per effetto del trasferimento delle azioni nel mercato finanziario. Il ricorso alla prima o alla seconda procedura comporta implicazioni rilevanti: nella prima lo Stato non solo decide l'identità degli azionisti di riferimento (sulla base, ad esempio, della loro situazione finanziaria o del programma di gestione dell'impresa), ma fissa anche il prezzo e le quote delle azioni vendute. Nella seconda, al contrario, è unicamente il mercato finanziario che condiziona tali operazioni.

La legge n. 474/94 prevede che, in caso di cessione di società controllate dallo Stato mediante trattativa privata, sia possibile individuare un nucleo stabile di azionisti di riferimento al quale trasferire il pacchetto di controllo.

Tale tecnica di privatizzazione, indubbiamente asimmetrica quanto a presupposti e finalità rispetto a quella dell'azionariato diffuso, viene prevalentemente utilizzata quando lo Stato intenda contrattare con i possibili acquirenti un piano di ristrutturazione e di rilancio dell'impresa in via di privatizzazione. Nel contratto di cessione, quindi,

possono essere inseriti divieti di alienazione delle rispettive partecipazioni azionarie o dell'azienda, obblighi relativi alla strategia industriale da perseguire, al mantenimento di un certo livello occupazionale e a quant'altro necessario o opportuno in relazione alle caratteristiche di ciascun caso di specie. Gli acquirenti, nell'insieme, si impegnano a garantire, secondo quanto disposto dalla stessa legge n. 474/94, determinate «condizioni finanziarie, economiche e gestionali».

Sotto il profilo societario, è interessante notare come la tecnica del "nocciolo duro" venga posta in essere attraverso la conclusione di due patti parasociali funzionalmente collegati tra loro. Nel primo, concluso tra i componenti del nucleo stabile, verrà presumibilmente incluso un sindacato di voto (assumendone quindi la legittimità). Il secondo, invece, al quale parteciperà anche lo Stato, avrà per oggetto le condizioni relative al prosieguo dell'attività d'impresa. Entrambi gli accordi saranno soggetti a una duplice pubblicità, sul registro delle imprese e attraverso la stampa.

Considerata la rilevanza che tali patti parasociali rivestono rispetto alla messa in atto dell'intera operazione di privatizzazione, occorrerà tenere presente la distinzione che dottrina e giurisprudenza hanno delineato, per quanto riguarda la portata e la tutela degli obblighi di natura societaria, tra "sociale" e "parasociale". L'orientamento prevalente, infatti, ritiene che le clausole contenute negli accordi parasociali avrebbero un valore puramente obbligatorio. Di conseguenza, in caso di violazione dei relativi obblighi, il danneggiato potrebbe invocare il solo risarcimento dei danni.

Un altro orientamento, invece, tende a riconoscere valore "reale" a tali clausole, allorquando esse vengano inserite nel testo statutario e assoggettate alla relativa pubblicità, pur senza sottostare al controllo dell'autorità giudiziaria. In questi casi, gli atti compiuti in violazione degli obblighi parasociali rimarrebbero privi di effetto nei confronti dei soci partecipanti al patto.

La scelta favorevole all'una o all'altra soluzione verte dunque sulla distinzione tra ciò che è sociale, e in quanto tale sottoposto alle regole statutarie, e ciò che, in quanto parasociale, è soggetto solamente alla volontà di alcuni soci pur godendo di un riconoscimento *erga omnes*. L'insieme di questi problemi presenta caratteri di estrema delicatezza, anche per quanto riguarda lo status dei diversi tipi di pattuizioni fra soci, consacrate o meno nello statuto sociale. Le discussioni al riguardo sono tuttora assai vivaci.

Non è questa la sede per un ulteriore approfondimento di tematiche così complesse. È però doveroso sottolineare l'esigenza di grande prudenza qualora si opti per la costituzione dei noccioli duri. La concreta operatività del reticolo pattizio è destinata, infatti, a incidere sensibilmente sulla messa in opera di numerose operazioni di privatizzazione.

## **5. La privatizzazione delle public utilities**

Il nesso tra privatizzazione e politica antitrust appare maggiormente significativo nel caso dei servizi d'interesse generale, le cosiddette public utilities (elettricità, telecomunicazioni, trasporti, acqua e così via), la cui apertura ai capitali privati suscita in Italia animati dibattiti.

Tali settori costituiscono un tradizionale baluardo del protezionismo statale. In essi, infatti, sono presenti aziende operanti in regime di monopolio, i cui poteri speciali, in genere, si estendono tanto alla gestione delle infrastrutture quanto all'erogazione dei relativi servizi. L'assenza di una reale concorrenza tra operatori, peraltro, non è solo dovuta a situazioni di esclusiva consacrate dalla legge: giocano, al riguardo, anche fattori tecnici e tecnologici, poiché in ogni singolo Stato sono in vigore sistemi, norme e standard di sicurezza non sempre compatibili con quelli vigenti negli altri. In tali condizioni le possibilità di accesso al mercato da parte di un'impresa estera sono minime. Infatti, in assenza di armonizzazione delle norme tecniche in materia di allacciamento alle reti e di erogazione dei servizi, nessuna impresa sarebbe in grado di competere al di fuori

dello Stato in cui opera stabilmente. La privatizzazione di tali settori, pertanto, deve essere effettuata ponendo particolare attenzione alle norme su citate, garantendo che l'accesso al mercato da parte di un pluralità di operatori non venga frustrata da una situazione regolamentare che favorisce di fatto una sola impresa. Si tratterà, ovviamente, dell'impresa ex concessionaria, la qual seppur privatizzata e soggetta formalmente alla concorrenza degli altri operatori, tenderà a mantenere, de facto, il monopolio sulla base della situazione di vantaggio precedentemente acquisita e consolidata.

In alcuni casi le situazioni di monopolio (e quindi di concorrenza limitata) potranno costituire, nei settori di pubblica utilità, una scelta obbligata: si parla, in proposito di monopoli "naturali", designando con ciò quei settori in cui per la presenza di forti economie di scala o di grandi blocchi di investimenti, non appare ragionevole o possibile moltiplicare gli operatori allo scopo di creare concorrenza.

In tali campi la privatizzazione potrà anche assumere forme assai flessibili, quali contratti di subappalto, concessioni pubbliche e affitti d'azienda, tali da salvaguardare l'unità del monopolio naturale. Tuttavia, per controbilanciare i vantaggi riconducibili a queste situazioni di concentrazione, è necessario stabilire i meccanismi idonei a eliminare le inefficienze e gli abusi che derivano dalla mancanza di concorrenza. L'indagine teorica e la prassi hanno indicato, quale scelta ottimale, l'istituzione di un'authority; di un organo, cioè, con funzione di regolazione, controllo e disciplina del servizio pubblico, il cui compito primario è quello di vigilare sulle tariffe, sulla qualità e sul libero accesso ai servizi.

Tali funzioni devono essere svolte da un'entità indipendente distinta da quella incaricata di svolgere il servizio pubblico giacché le due funzioni svolte da un solo ente conducono inevitabilmente a favorire condotte abusive e anticoncorrenziali. Tale principio, ormai acquisito nella giurisprudenza comunitaria (si veda il *leading case* "Terminaux des télécommunications" del 1991, con cui la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha inaugurato lo "smantellamento" dei monopoli pubblici nel campo delle telecomunicazioni), è stato fatto proprio anche dall'Autorità Garante della

Concorrenza e del Mercato. Quest'ultima è di recente intervenuta per sanzionare i comportamenti abusivi della concessionaria pubblica per i servizi di telefonia vocale, Telecom Italia, colpevole di aver abusato della propria posizione di concessionaria per restringere la concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni che la liberalizzazione ha aperto a una molteplicità di operatori.

Data la complessità delle funzioni svolte dalle authorities, è necessario che queste dispongano di un ampio potere discrezionale, da esercitarsi, in ogni caso, nell'ambito degli obiettivi generali prefissati dal legislatore e nel rispetto delle competenze conferite alle altre autorità di regolazione o di controllo. In particolare, è di prioritaria importanza garantire che l'attività di regolazione si svolga, in linea di principio, nel rispetto delle linee fondamentali della legge n. 287/90 e, di conseguenza, senza pregiudizio delle competenze attribuite all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

La ricerca di un corretto equilibrio fra i poteri delle rispettive autorità potrebbe apparire come un'operazione di quadratura del cerchio per coloro che, erroneamente, riscontrassero nella regolazione delle public utilities, da un lato, e nella politica di concorrenza, dall'altro, termini irrimediabilmente antinomici. Per contro, l'esperienza comparatistica insegna che le authorities possono svolgere funzioni di promozione della concorrenza proprio attraverso una razionale opera di regolazione. In Canada, ad esempio, la riforma del 1987 del *National Transportation Act* ha previsto che, per quanto riguarda l'attività dell'autorità di regolazione, « ... *competition and market forces are, wherever possible, the prime agents in providing viable and effective transportation services ...* ». Analogamente, nel 1980 il governo britannico, al momento di riformare il settore delle telecomunicazioni, ha posto come priorità, accanto all'obiettivo di proteggere gli interessi degli utenti, « ... *the desirability of maintaining and promoting effective competition between persons supplying telecommunications services or telecommunications apparatus ...* ».

Non si tratta, quindi, di disegnare una gerarchia tra autorità di controllo, quanto di indicare, fra gli obiettivi specifici di ciascun settore sottoposto a regolazione, la

promozione di un ambiente competitivo e il rispetto dei principi fondamentali in materia di concorrenza. Non può condividersi, invece, l'opinione di coloro che propongono di escludere i settori regolamentati dall'applicazione della normativa antitrust.

In questo senso era orientata una delle prime versioni del disegno di legge relativo all'instaurazione delle authorities nelle public utilities, ove si proponeva la modifica dell'art 8, comma 2, della legge n. 287/90, nel senso di interdire l'applicazione dei divieti in essa sanciti, in materia di comportamenti anticoncorrenziali, alle imprese sottoposte all vigilanza dell'autorità di settore. Nel corso dell'iter legislativo, di recente terminato, tale proposta è stata eliminata, in quanto è apparso inopportuno attribuire all'autorità di controllo il potere, esercitabile con larga discrezionalità, di far prevalere l'eccezione della regolamentazione sul principio generale della libertà di concorrenza.

Ciò premesso, è altrettanto doveroso ribadire che l'instaurazione di un regime competitivo nell'ambito dei settori regolamentati non può essere conseguito esclusivamente per effetto degli interventi dell'Autorità Garante e, in prospettiva futura, di quelli delle varie autorità di settore. È necessario, al riguardo, che il legislatore sciolga con chiarezza ogni riserva circa i principi e i criteri che dovranno informare l'amministrazione delle public utilities successivamente alla loro privatizzazione. Sotto questo punto vista, non può che condividersi lo sforzo profuso dall'Autorità Garante, in sede di segnalazione e di intervento, presso il governo affinché i piani di riordino dei vari settori contemplino le trasformazioni strutturali necessarie per una effettiva promozione della concorrenza. L'Autorità Garante ha rilevato (cfr. Relazione annuale sull'attività svolta, 30 aprile 1994, p. 12) come la privatizzazione di tali settori non sia suscettibile, in quanto tale, di rivitalizzare i mercati pervicacemente legati a logiche monopolistiche. Occorre, al proposito, una mentalità nuova diretta a ridefinire gli assetti strutturali dei mercati in direzione di una maggiore concorrenzialità.

Le recenti vicende dell'ENEL, tuttavia, dimostrano come la filosofia espressa dall'Autorità, che personalmente condivido, non sempre incontri l'assenso unanime degli addetti ai lavori. Diverse motivazioni, tra cui l'intento di massimizzare i profitti, possono relegare in secondo piano l'obiettivo di favorire lo sviluppo di un'effettiva disciplina



concorrenziale Il rischio che potrebbe derivarne, come frequentemente evocato anche in sede comunitaria, è che il processo di privatizzazione possa risolversi nella semplice sostituzione dell'attuale monopolio pubblico con un monopolio privato, con grave pregiudizio per il futuro sviluppo del settore.

## **6. Conclusioni**

Un corretto programma di privatizzazioni non può prescindere da un'attenta riflessione sui meccanismi del mercato in cui le imprese privatizzate sono destinate a operare. Infatti, tanto le carenze strutturali di tali settori, quanto il rendimento negativo delle imprese pubbliche colà presenti, non possono essere unicamente imputate alle scelte del management pubblico: bisogna anche tener conto dei vincoli e delle regolamentazioni restrittive che impediscono l'instaurarsi di una libera competizione fra imprese. Sotto questo profilo, si impone la constatazione che in Italia la disciplina sulle privatizzazioni è tuttora carente di adeguati provvedimenti miranti a deregolamentare i settori protetti. In sostanza, nella penisola è ancora forte il partito di coloro che insistono nell'identificare le privatizzazioni con i tradizionali "smobilizzi", intendendo con ciò la semplice cessione di imprese pubbliche ai privati, senza curarsi di ridefinire la disciplina che regola i rispettivi settori economici. La diretta conseguenza di questa tenace impostazione è che le distorsioni concorrenziali derivanti dal settore pubblico sono verosimilmente destinate a ripresentarsi, anche successivamente alla privatizzazione, sotto forma di intese o abusi anticoncorrenziali posti in essere dalle imprese privatizzate. In un tale contesto appare quanto mai arduo garantire il rispetto dei principi di libera concorrenza, giacché è compito del legislatore e, ove di competenza, dell'esecutivo, intervenire, ancor prima delle autorità antitrust, per abrogare e/o modificare la fitta ragnatela di norme anticompetitive che creano riserve di caccia impermeabili alla filosofia del libero mercato.

Il ritardo di questi interventi sulle regolamentazioni anticompetitive rischia non solo di porre l'Italia in controtendenza nei confronti dei suoi partner europei, ma anche

di esporla alla censura delle istanze comunitarie competenti. Il raggiungimento di un mercato aperto alla libera concorrenza è infatti un imperativo che ci viene richiesto dal rispetto del Trattato di Maastricht e segnatamente dall'articolo 3A: non solo, quindi un presupposto per consolidare la crescita economica, ma anche un requisito indispensabile per partecipare a pieno titolo al processo di integrazione europeo.

*De iure condendo*, la questione presenta aspetti delicati e complessi. In effetti, si tratta di stabilire, in rapporto ai principi generali del diritto comunitario, quali siano la misura e la portata delle competenze residuali degli stati membri in materia di regolamentazione economica, non solo rispetto ai principi di concorrenza in senso stretto, ma anche alle norme che, più o meno direttamente, contribuiscono all'instaurazione di un mercato nel quale il gioco della concorrenza non sia falsato. Nel formulare tale giudizio occorrerà operare in termini prospettici, giacché il rapporto tra competenze degli stati membri e competenze devolute all'Unione non è statico, bensì dinamico: esso rispecchia il grado di avanzamento del processo di integrazione europea, ed è destinato a incidere in via evolutiva sulla libertà degli stati membri di regolamentare le attività economiche. In tale contesto, il graduale processo di integrazione tra i Quindici non può che sminuire progressivamente la portata dei singoli interessi nazionali, anche qualora essi vengano considerati di rilevanza strategica o nazionale.

**PRIVATIZZAZIONE, DEREGULATION E CONCORRENZA:  
IL CASO DELL'ENERGIA ELETTRICA IN GRAN BRETAGNA**

C. Peter Carter

## **1. Introduzione**

Desidero iniziare il mio resoconto con la descrizione della ristrutturazione del settore dell'energia elettrica intrapresa in Gran Bretagna nel 1990. Passerò quindi a descrivere alcuni dei principali aspetti della nostra esperienza in materia di regolamentazione e concorrenza, dal 1990 in poi, con particolare attenzione allo sviluppo della concorrenza nella generazione e nell'erogazione di elettricità. Concluderò infine cercando di trarre alcune conclusioni generali inerenti la nostra esperienza.

## **2. La situazione prima del 1990**

Per oltre quarant'anni, vale a dire fino al 1990, in Gran Bretagna il settore dell'energia elettrica è stato un monopolio statale. In Inghilterra e nel Galles, tutta la produzione rilevante e tutta la trasmissione di corrente ad alto voltaggio facevano capo a un unico ente appartenente allo stato. Anche se, in teoria, l'accesso alla produzione era possibile anche per un'impresa indipendente, in pratica le opportunità erano estremamente limitate dalla posizione di potenza dell'impresa di stato, che controllava anche le condizioni di accesso alla rete di trasmissione della corrente elettrica.

In Inghilterra e nel Galles, la distribuzione e l'erogazione dell'elettricità<sup>2</sup> erano nelle mani di dodici monopolisti locali, anch'essi di proprietà dello stato.

In Scozia esistevano invece due imprese di stato, che erano integrate verticalmente, vale a dire che abbinavano la produzione alla trasmissione, distribuzione ed erogazione di elettricità.

---

<sup>2</sup> "Erogazione" (*supply*) significa la funzione di assicurare forniture di elettricità da vendere al cliente finale, inclusi l'invio di bollette ai clienti e la riscossione dei loro pagamenti. Negli Stati Uniti, il termine *supply* è spesso sostituito da "*retailing*".

### **3. Ristrutturazione e privatizzazione**

Il 1° aprile 1990 sono entrate in vigore importanti modifiche strutturali. In Inghilterra e nel Galles, le attività dell'impresa di stato connesse alla produzione sono state ripartite fra tre società in concorrenza. E' stato creato un mercato competitivo (il pool dell'elettricità), nel quale chi produce corrente fa le proprie offerte e in cui il prezzo dell'elettricità viene fissato per ciascuna mezz'ora di ogni giorno.

La trasmissione di corrente e le funzioni connesse di gestione dell'accesso alla rete nonché di programmazione e gestione delle centrali elettriche sono state affidate a una nuova società, indipendente da quelle che si incaricano della produzione di energia elettrica. La distribuzione e l'erogazione sono rimaste affidate a dodici monopoli regionali. Tuttavia, per la prima volta, i clienti con un fabbisogno elettrico massimo di oltre 1 milione di watt hanno potuto scegliere il proprio fornitore.

In Scozia, le centrali nucleari sono state inserite in una nuova impresa a sé stante, mentre per tutto il resto è rimasta la vecchia struttura verticalmente integrata del settore.

La normativa approvata dal parlamento nel 1989, che ha reso possibili queste nuove soluzioni, prevede che le imprese le quali intendono generare, trasmettere o erogare elettricità debbano possedere le autorizzazioni necessarie per farlo. Le autorizzazioni richiedono il rispetto di regole importanti alle quali le imprese devono attenersi. Per esempio, le imprese sono tenute a pubblicare i dati relativi ai loro prezzi per il trasporto dell'elettricità ed è loro vietato discriminare in termini di prezzi o di condizioni di vendita, tra un cliente e un altro. Devono tenere contabilità separate per le varie attività e non possono effettuare tra esse sussidi incrociati. Le autorizzazioni comportano controlli sui prezzi che le imprese possono applicare ai clienti, nonché altri obblighi relativi ai servizi ai clienti e infine l'osservanza di idonei standard tecnici.

Inoltre, la normativa ha istituito un'autorità di regolamentazione del settore elettrico, indipendente dal governo, il Direttore generale per la fornitura di energia elettrica (*Director General for Electricity Supply*). Egli, tra l'altro, ha il compito di promuovere la concorrenza nel campo della produzione e dell'erogazione, e di tutelare i clienti per quanto concerne i prezzi applicati e la qualità e continuità del servizio. Il

Director General deve inoltre garantire che le imprese rispettino le condizioni previste dalle rispettive autorizzazioni, fissare gli standard per i servizi ai clienti e supervisionare lo sviluppo di un mercato concorrenziale. E' altresì tenuto a esaminare periodicamente i controlli sui prezzi delle imprese, e a proporre nuovi controlli.

Dopo aver effettuato questa radicale ristrutturazione nel settore dell'elettricità, il governo ha poi proceduto a vendere a investitori privati le singole imprese. La maggior parte delle azioni delle imprese che producono energia tramite combustibili di origine fossile sono state vendute nel marzo 1991 e il resto nel marzo 1995. Le imprese di distribuzione/erogazione dell'Inghilterra e del Galles sono state vendute nel dicembre 1990 e quelle scozzesi nel giugno 1991. Il processo di privatizzazione dovrebbe completarsi il prossimo anno con la vendita delle più moderne centrali nucleari.

#### **4. Gli sviluppi dal 1990 in poi**

Passerò ora a esporre le modalità dell'evoluzione, a partire dal 1990, del mercato britannico dell'elettricità. Quattro sono i temi principali che esaminerò, e precisamente:

- i clienti hanno dimostrato un forte interesse nei confronti delle possibilità di concorrenza e di scelta nell'erogazione di elettricità e hanno ottenuto notevoli vantaggi in termini di prezzi più bassi e condizioni migliori;
- la concentrazione della capacità di produzione di elettricità mediante il carbone e il gasolio nelle mani di due società ha provocato problemi di potere di mercato nel campo della generazione di elettricità. Il trasferimento a terzi di una capacità produttiva pari a 6 GW potrà a breve alleggerire la situazione. Nel contempo, sono sorte preoccupazioni circa le recenti offerte di acquisto, avanzate dalle principali imprese produttrici, di due delle più importanti imprese di distribuzione ed erogazione;
- gli standard dei servizi ai clienti sono migliorati, in alcuni casi in misura eccezionale;
- tutti i settori dell'industria hanno dimostrato di poter essere notevolmente migliorati quanto a efficienza. Alcune società sono state molto più redditizie del previsto. Ciò ha provocato un vivace dibattito politico, ma ha consentito di imporre controlli più stringenti sui prezzi, in modo da trasferire i benefici in prezzi più bassi per gli utenti.

## **5. La concorrenza nel campo dell'erogazione**

Nel 1990, gli utenti con un fabbisogno massimo superiore a 1 MW hanno potuto per la prima volta scegliere il proprio fornitore di elettricità. Nel 1994, la scelta concorrenziale è stata estesa agli utenti con un fabbisogno massimo superiore a 100 kW. Attualmente, in Gran Bretagna, sono circa 50.000 gli utenti del mercato concorrenziale e coprono circa la metà del consumo globale di elettricità.

Nel 1990/91, circa il 28% degli utenti con un fabbisogno superiore a 1 MW ha scelto di ricevere l'elettricità da un fornitore diverso dalla propria impresa elettrica locale. Quest'anno, la percentuale ha superato il 50%. Anche nel mercato dei consumatori di oltre 100kW sembra si stia sviluppando nel tempo un analogo crescente interesse a usufruire di un'erogazione concorrenziale. Nel 1994/95, il primo anno in cui questi utenti hanno potuto scegliere il proprio fornitore, circa il 25% ha scelto un fornitore diverso dalla propria impresa locale. Quest'anno, nel 1995/96, questa percentuale è salita a circa il 33%.

Gli utenti del mercato concorrenziale hanno ottenuto riduzioni reali dei prezzi dell'elettricità fino al 15%. L'unica eccezione rilevante è il gruppo degli utenti industriali di grandissime dimensioni. Ciò è dovuto al fatto che, nel 1990, questa categoria ha beneficiato di alcuni particolari provvedimenti vantaggiosi in fatto di prezzi, che poi sono stati revocati.

Oltre alla riduzione dei prezzi, molti clienti del mercato concorrenziale hanno apprezzato anche la possibilità che questo tipo di mercato offre loro di negoziare accordi particolari, ad esempio, per la fatturazione e il pagamento.

Nel 1998, in Gran Bretagna, i 22 milioni di utenti dell'energia elettrica saranno liberi di scegliere il proprio fornitore. Questa libertà contribuirà a tutelare gli utenti più piccoli contro oneri eccessivi e costituirà per i fornitori che servono questi utenti un buon incentivo a stipulare contratti convenienti con i produttori. Attualmente si sta lavorando con molto impegno per elaborare, attuare e verificare le soluzioni necessarie per trasformare in realtà questo nuovo mercato concorrenziale. Per esempio, saranno

necessari mezzi di vasta portata per registrare o stimare il consumo di mezz'ora dei clienti dei diversi fornitori, di modo che questi ultimi possano regolare i conti reciproci e quelli con le imprese produttrici. Sarà necessario prendere decisioni circa gli oneri sociali e di altro genere, da imporre ai fornitori che desiderano servire gli utenti nazionali e circa i dettagli dei rapporti tra utenti, fornitori e distributori. Le disposizioni in vista del 1998 richiedono una stretta collaborazione e un valido coordinamento tra diverse parti in causa: il pool, i fornitori e i potenziali fornitori, i distributori e il regolatore. Quest'ultimo ha richiesto la consulenza di esperti in *project management* per studiare i tempi dell'operazione e le varie fasi di attuazione; inoltre, ha adottato altri provvedimenti per garantire un efficace coordinamento.

## **6. La concorrenza nel campo della produzione**

Come già detto, la riforma strutturale del 1990 ha suddiviso in tre imprese quello che prima era il monopolio di stato per la generazione di energia elettrica in Inghilterra e nel Galles. Le centrali a combustibili sono state divise tra due nuove imprese: National Power e PowerGen. Le centrali nucleari sono state assegnate alla Nuclear Electric, che per ora è rimasta di proprietà dello stato.

Dal 1990, sul mercato della produzione elettrica si sono verificate significative nuove entrate. Sono stati costruiti nuovi impianti con una capacità di 9,2GW, mentre un'ulteriore capacità produttiva per 5,7GW è in corso di costruzione. Di questa capacità produttiva (sia quelle già funzionanti, sia quella in costruzione), circa la metà è di proprietà delle grosse imprese produttrici già operanti, mentre la restante metà appartiene a produttori elettrici indipendenti.

Tutti questi nuovi impianti di generazione di elettricità utilizzano una tecnologia di turbine a gas a ciclo combinato.

Inoltre, in Inghilterra e nel Galles, la produzione di energia nucleare è aumentata del 30% tra il 1990/91 e il 1994/95, a seguito del forte incremento della disponibilità di moderne centrali raffreddate a gas. Sono anche aumentate le importazioni in Inghilterra e nel Galles tramite gli interconnettori, dalla Francia e dalla Scozia.

Contemporaneamente, sono state chiuse le centrali elettriche più vecchie, per un totale di oltre 13 GW di capacità.

Questi sviluppi hanno prodotto come risultato netto un forte calo della quota combinata di mercato della National Power e della PowerGen, vale a dire dal 74% del 1990/91 al 50% nel 1994/95, ed è probabile che questo prosegua. Tuttavia, tutti i nuovi impianti entrati in produzione sono stati del tipo *baseload*<sup>3</sup>. La National Power e la PowerGen possiedono complessivamente la maggior parte degli impianti che fissano i prezzi all'interno del pool.

Ci si è quindi preoccupati del fatto che ciò abbia potuto assicurare alle due imprese un grado non auspicabile di influenza sui prezzi. Nel 1993, il regolatore ha deciso che i prezzi del pool erano più alti di quanto sarebbe stato logico in un mercato pienamente concorrenziale, tenuto conto dei costi evitabili e della capacità della rete. Egli ha preso attentamente in esame la possibilità di presentare un ricorso alla *Monopolies and Mergers Commission*. Ha deciso tuttavia di accogliere l'impegno da parte delle due imprese produttrici a cedere impianti per un totale di 6GW entro la fine del 1995 e a limitare i prezzi nel pool nel biennio 1993/94 e 1994/95.

Attualmente sia la National Power sia la PowerGen sembrano impegnate a completare la cessione a terzi di 6GW di capacità produttiva.

Queste due imprese hanno recentemente presentato offerte per l'acquisto, rispettivamente, della Southern Electric e della Midlands Electricity (due delle imprese di distribuzione/erogazione dell'Inghilterra e del Galles). Se queste acquisizioni si realizzeranno, rappresenteranno un notevole passo avanti verso un'integrazione verticale del mercato dell'elettricità in Inghilterra e nel Galles, in particolare per quanto concerne l'integrazione tra produzione ed erogazione. Il governo non ha ancora deciso se sottoporre o meno le operazioni alla *Monopolies and Mergers Commission* per le opportune indagini. Tra le questioni da esaminare vi sono le implicazioni per la

---

<sup>3</sup> Impianti che operano a regime costante e fanno fronte alla parte non variabile della domanda di elettricità [N.d.R.]



concorrenza di una maggiore integrazione verticale, nel campo sia dell'erogazione sia della produzione.

## **7. Gli standard per gli utenti**

Una delle funzioni del regolatore consiste nel fissare gli standard delle prestazioni delle imprese elettriche. Il regolatore li ha fissati una prima volta nel 1991, per poi renderli più stringenti nel 1993 e nuovamente nel 1995. Essi riguardano, ad esempio, la frequenza della lettura dei contatori degli utenti, il limite di tempo entro il quale deve essere ripristinata la corrente dopo un'eventuale interruzione e il rispetto o meno degli impegni con gli utenti.

Dal 1991 in poi, grazie a queste norme, la maggior parte delle imprese ha notevolmente migliorato le proprie prestazioni. Un altro risultato importante è stata una riduzione di oltre il 95% del numero di clienti al quale la corrente è stata staccata per non aver pagato la bolletta. Anche il numero dei reclami nei confronti delle imprese presentati all'ufficio del regolatore da utenti scontenti si è notevolmente ridotto dal 1990 in poi.

Ultimamente, il regolatore ha adottato le iniziative opportune per far sì che le imprese diano un'adeguata priorità al mantenimento e al miglioramento della qualità delle forniture ai propri clienti. Egli ha chiesto loro di pubblicare informazioni più dettagliate circa la qualità dell'erogazione e gli obiettivi per un miglioramento. Ha inoltre adottato misure volte a tenere sotto controllo le spese in conto capitale delle imprese e per richiedere loro di spiegare eventuali disparità tra la loro spesa attuale e quella ipotizzata dal regolatore nell'istituire i limiti ai prezzi.

## **8. Riduzione dei costi, redditività e controllo dei prezzi**

In tutto il settore dell'elettricità, fin dal 1990 si sono registrati miglioramenti nell'efficienza e riduzioni nei costi. Per esempio, quasi tutte le imprese hanno notevolmente ridotto l'organico. Ciò è avvenuto tanto nel caso delle imprese produttrici, che operano in un mercato concorrenziale, quanto in quello delle imprese di trasmissione e distribuzione, che per loro natura sono monopoli e sono pertanto soggette a limitazioni dei prezzi. In genere, la misura in cui le imprese hanno migliorato la propria efficienza e

ridotto i costi è andata ben oltre le aspettative del governo al momento della ristrutturazione e privatizzazione del settore.

Alla base di questo miglioramento di efficienza vi sono tre fattori interconnessi. In primo luogo, la privatizzazione, sia quella già attuata sia quella prevista (ad esempio, relativa alle centrali nucleari), ha fornito alle imprese un incentivo a incrementare i profitti e a migliorare il trattamento degli azionisti. Inoltre, laddove è stata introdotta, anche la concorrenza è stata un ulteriore incentivo, che ha garantito benefici, oltre che per gli azionisti, per gli utenti. Infine, i controlli dei prezzi del tipo "RPI-X"<sup>4</sup> hanno consentito alle imprese di trattenere per sé per un po' di tempo i benefici scaturiti da una maggiore efficienza, trasferendoli poi ai clienti quando i limiti all'aumento dei prezzi vengono riveduti e rifissati.

I primi limiti all'aumento dei prezzi per la trasmissione, la distribuzione e l'erogazione, avvenuti nel 1990, sono stati fissati dal governo per periodi che andavano da 3 a 5 anni. Tutti questi limiti iniziali sono stati ora riveduti e rifissati dal regolatore. In tutti i casi, salvo uno, è stato possibile rendere più stringenti i limiti fissati dal governo. Nel caso del controllo dei prezzi di distribuzione in Inghilterra e nel Galles, l'inasprimento dei limiti all'aumento dei prezzi è stato estremamente forte. I limiti iniziali consentivano un incremento medio dei prezzi di distribuzione di quasi il 7% in termini reali nel quinquennio dal 1990/91 al 1994/95. I nuovi limiti fissati dal regolatore richiedono una riduzione dei prezzi di distribuzione, in termini reali, di circa un terzo nei successivi cinque anni, dal 1995/96 al 1999/2000.

In tal modo è stato possibile assicurare, grazie alla maggiore efficienza delle imprese, vantaggi agli utenti. Tuttavia, l'entità dei profitti (e quella degli stipendi degli amministratori) di alcune imprese è stata oggetto di vivaci discussioni in ambito politico. Si è fatto appello al regolatore affinché intervenisse per recuperare i profitti conseguiti in passato, a beneficio degli utenti e per sostituire ai controlli dei prezzi con il metodo RPI-X controlli che prevedessero la spartizione con gli utenti dei profitti eccedenti un certo livello. Il regolatore ha rifiutato di intervenire riguardo ai profitti conseguiti in passato, a

---

<sup>4</sup> "RPI" (*Retail Price Index*) significa indice dei prezzi al dettaglio, e costituisce la più diffusa misura dell'inflazione in Gran Bretagna. Un controllo dei prezzi "RPI-X" consente all'azienda interessata di aumentare i propri prezzi al massimo del tasso d'inflazione meno (o più) un fattore "X".

causa del danno che ciò avrebbe potuto procurare sia agli incentivi sia ai futuri investimenti nel settore. Ha dichiarato che avrebbe preso in considerazione la possibilità di controlli dei prezzi con spartizione degli utili, unitamente ad alternative quali la RPI-X, in futuri esami sul controllo dei prezzi.

## **9. Conclusioni**

Da questa succinta analisi dell'evoluzione del mercato dell'energia elettrica a partire dal 1990 vorrei trarre tre conclusioni.

Primo, la privatizzazione e la ristrutturazione hanno apportato profondi cambiamenti che hanno riguardato tutti i componenti del settore. Per quanto concerne le imprese, i cambiamenti riguardano l'efficienza e i costi, e un miglior servizio agli utenti. Anche l'atteggiamento degli utenti è cambiato. I clienti del mercato concorrenziale dell'erogazione di elettricità mostrano di gradire sempre più la libera scelta e la concorrenza. Tuttavia, sia il semplice cittadino sia le associazioni dei consumatori sembrano essere diventati più critici nei confronti delle imprese elettriche. Si tratta di un mutamento che non è scaturito dai prezzi più alti o da minori standard dei servizi, perché nessuna di queste due cose si è verificata. Esso è dovuto piuttosto al fatto che la privatizzazione stessa sembra aver modificato l'atteggiamento del pubblico, il quale, a quanto pare, si aspetta di più dalle imprese private di quanto non si aspettasse da queste stesse imprese quando erano ancora pubbliche.

Secondo: vi è spazio per ulteriori cambiamenti di portata rilevante. L'apertura del mercato dell'erogazione elettrica alla concorrenza per quanto riguarda gli utenti più piccoli sta già spingendo le imprese a cercare di capire cosa vorranno effettivamente i clienti del mercato concorrenziale. Saranno interessati ad acquistare elettricità e gas (e forse anche acqua e telecomunicazioni) da un'unica impresa? Valuteranno positivamente l'opportunità di acquistare "servizi energetici", comprese le misure di conservazione dell'energia? Inoltre, le acquisizioni in corso nel settore porteranno certamente a nuove idee e a nuovi approcci.

Infine, la ristrutturazione e la privatizzazione dell'industria elettrica in Gran Bretagna era destinata a sottrarre questo settore al controllo dei ministri del governo e ad

assoggettarlo alle pressioni della concorrenza e a una normativa autonoma. Questi risultati sono stati raggiunti, ma non si è riusciti a sottrarre il settore ai conflitti politici. Le preoccupazioni del pubblico circa i prezzi, i profitti e gli stipendi dei massimi dirigenti rimangono forti. Non solo le associazioni di consumatori ma anche altre voci sostengono che, finora, della privatizzazione hanno beneficiato soprattutto gli azionisti, piuttosto che gli utenti. Sono state formulate obiezioni circa la regolamentazione di tutti i settori privatizzati - gas, acqua e telecomunicazioni, nonché elettricità - e alcuni hanno sostenuto la necessità di una profonda riforma. Tuttavia, non si è ancora raggiunto un consenso nè sulla necessità di tale riforma nè sull'orientamento che essa potrebbe assumere. Nonostante il dibattito in corso, vi sono validi motivi per sostenere che l'assetto attuale della regolamentazione del settore dell'energia elettrica si è dimostrato solido, considerata l'entità dei problemi e dei cambiamenti che ha dovuto affrontare, incluse le modifiche avviate dallo stesso regolatore.

## **QUANTA CONCORRENZA, QUANTA REGOLAMENTAZIONE?**

Anna Fornalczyk

### **1. La liberalizzazione**

In Polonia, la liberalizzazione dell'economia è stata il nocciolo della riforma orientata verso il mercato. Liberalizzazione significa che le imprese devono preoccuparsi direttamente della propria produzione, delle vendite, delle forniture, della clientela e delle risorse finanziarie. Nel contempo, anche il ruolo dello stato nell'economia è cambiato, grazie al presupposto fondamentale della riforma, per cui le forze di mercato devono svolgere un ruolo predominante nell'economia. Si tratta di un obiettivo fortemente controverso, dopo oltre quarant'anni di economia dirigistica in Polonia e i tanti esempi di intervento dello stato nelle economie occidentali.

La liberalizzazione degli scambi commerciali, fortemente perseguita nel primo biennio della riforma in Polonia, è stata criticata dalle imprese e dai politici degli schieramenti di sinistra. E' vero che la liberalizzazione degli scambi, favorendo la concorrenza nei mercati interni, ha portato all'uscita dal mercato di tante imprese polacche, le quali hanno sollecitato misure di protezione analoghe a quelle adottate nei paesi occidentali quando le importazioni provocano o rischiano di provocare gravi danni ai produttori nazionali.

Si potrebbe sostenere che i paesi in via di trasformazione non siano ancora del tutto pronti ad aprire le proprie frontiere commerciali a importazioni competitive. D'altro canto, proprio le importazioni competitive sembrano essere il metodo più valido per lo sviluppo della concorrenza nei mercati interni, in quanto contribuiscono tra l'altro a stimolare l'efficienza degli operatori nazionali, e ciò è particolarmente importante e difficile nella fase iniziale di una trasformazione economica. Uno degli obiettivi principali della trasformazione è l'eliminazione dal mercato nazionale delle imprese inefficienti. Si tratta ovviamente di un processo doloroso, che sovente provoca conflitti sociali e favorisce la popolarità dei partiti di sinistra.

Nei paesi in via di trasformazione, la liberalizzazione dei mercati internazionali si ripercuote sulle attività degli operatori del mercato interno. Le nostre imprese osservano con grande attenzione i problemi della liberalizzazione degli scambi nei paesi occidentali. Il mercato europeo delle telecomunicazioni e il mercato unico dell'energia elettrica ne sono ottimi esempi. Lo sviluppo delle telecomunicazioni si ripercuote anche sulle imprese di telecomunicazione dei paesi in via di trasformazione, che aprono le proprie reti di telecomunicazioni a nuovi operatori. Il non felice esito del dibattito sul mercato unico europeo dell'energia rallenta nei nostri paesi i tentativi di ristrutturazione.

L'Accordo europeo stipulato tra l'Unione Europea e i paesi di Visegrad e l'Accordo per l'associazione e la cooperazione concluso tra l'Unione Europea e la Federazione russa contengono norme sulla concorrenza e clausole sulla ristrutturazione, volte a consentire ai paesi in fase di transizione di adeguarsi alle attuali condizioni delle economie di mercato ormai consolidate. Questo adeguamento può essere realizzato mediante un coerente processo di privatizzazione e ristrutturazione delle economie nell'Europa centro-orientale. A tal fine, sia il GATT sia la OMC svolgono un ruolo analogo a quello dei suddetti accordi.

## **2. La privatizzazione**

La privatizzazione dell'economia rafforza la concorrenza facendo aumentare il numero di imprese rivali che operano sul mercato. In Polonia, negli ultimi cinque anni, hanno avviato un'attività sul mercato più di 2,5 milioni di nuovi operatori. Di conseguenza, il settore privato sta diventando una componente sempre più importante dell'economia polacca. Si può affermare che l'economia abbia superato il punto di svolta cruciale della trasformazione, in quanto il suo settore privato costituisce attualmente il perno su cui si basano gli ulteriori progressivi cambiamenti in atto in Polonia. Nel 1994, il settore privato ha prodotto oltre il 50% del Pil e ha dato lavoro a più del 60% della forza lavoro complessiva. Il tasso di crescita economica nel settore privato, fatta eccezione per l'agricoltura, è stato del 22,7%, contro il 5,8% dell'intera economia.

La forma più dinamica di privatizzazione è stata realizzata nel campo del commercio al dettaglio e all'ingrosso, dei servizi e delle costruzioni, sia privatizzando le piccole e medie imprese statali sia consentendo lo sviluppo di nuovi operatori privati.

Nella prima metà del 1995, la quota del settore privato rispetto al totale delle entrate delle imprese polacche ammontava al 42% (74% nelle costruzioni, 70% nel commercio e nei servizi, 54% nelle attività alberghiere e di ristorazione, 29% nell'industria).

Quanto alla privatizzazione delle grandi imprese statali, si pone tuttora un grave problema. Negli ultimi cinque anni, il 60% di queste imprese ha avviato un processo per cambiare assetto proprietario. La maggior parte di esse sono state trasformate in società per azioni con il Tesoro come unico azionista. Agli albori della riforma, questa trasformazione era vista come una soluzione provvisoria prima dell'apertura agli investimenti privati, mentre oggi sembra destinata a diventare una caratteristica permanente dell'economia.

Anche se la privatizzazione agevola lo sviluppo della concorrenza, i rapporti tra i due processi sono ben più complessi. E' opportuno sottolineare che lo sviluppo della concorrenza non è un obiettivo prioritario della privatizzazione di un'impresa pubblica. Il principale obiettivo della privatizzazione è quello di migliorare l'efficienza dell'impresa statale, fornendo ai nuovi proprietari e dirigenti gli incentivi monetari adeguati, e di procurare introiti allo stato attraverso la vendita di imprese di sua proprietà.

In effetti, se da un lato la privatizzazione stimola le aziende a massimizzare i profitti, dall'altro i proprietari e i manager si rendono ben presto conto che i profitti possono essere ulteriormente incrementati riducendo la concorrenza. La concorrenza è generalmente accettata, ma a nessuno piace nel mercato essere soggetto alla concorrenza o all'applicazione della legge sulla concorrenza. Un atteggiamento riluttante nei confronti della concorrenza non è una caratteristica esclusiva degli operatori nazionali dei mercati interni. Molto spesso, all'interno di un mercato nazionale sia gli investitori esteri sia quelli nazionali cercano di acquisire un'impresa insieme a tutte le sue concorrenti. In altre parole, preferiscono acquistare l'intero mercato invece che una singola impresa, perché, in questo modo, possono incrementare i guadagni previsti e ridurre il rischio d'investimento.

Un altro mezzo diffuso per la riduzione dei rischi consiste nello spingere il governo a innalzare barriere tariffarie e non tariffarie contro le importazioni concorrenziali. La protezione delle imprese da privatizzare si rispecchia nel livello dei

prezzi che lo Stato può trarre dalla loro vendita. Le barriere agli scambi costituiscono molto spesso una precisa condizione richiesta dagli investitori per effettuare un'acquisizione. Quando investitori esteri e nazionali entrano nei mercati concorrenziali in Polonia, solitamente essi non pretendono nessuna barriera contro le importazioni. Ma quando entrano in mercati monopolistici, questo diventa un metodo invalso per ridurre i rischi, come per esempio è avvenuto nel caso dell'industria automobilistica polacca (investitore estero).

Un approccio anticoncorrenziale al processo di privatizzazione da parte degli investitori è fonte di profondi conflitti tra le politiche di privatizzazione e quelle della concorrenza. E' impossibile accelerare la privatizzazione trascurando nel contempo lo sviluppo della concorrenza. Ogni qualvolta gli investitori riescono a ottenere una posizione dominante in un determinato mercato, di solito cominciano ad abusarne. E' ovvio, dato che l'investitore ha pagato per avere non solo un'impresa ma anche una posizione dominante sul mercato. La demonopolizzazione dell'economia risulta così subordinata alla privatizzazione delle imprese di stato.

E' evidente che il mondo degli affari occidentale è in attesa di un coerente processo di riforme orientate verso il mercato nei paesi in fase di trasformazione. D'altro canto, gli investitori occidentali insistono per attenuare quanto più possibile la concorrenza nei nostri paesi. Naturalmente con essi concordano anche gli investitori e i produttori polacchi. E' opportuno sottolineare che un comportamento del genere rallenta la riforma e rafforza l'intervento dello stato nelle nostre economie (misure commerciali, aiuti di stato, applicazione del diritto della concorrenza). Inoltre, esso rende sconfinato il lavoro di impedire le pratiche commerciali restrittive da parte di chi è preposto alla tutela della concorrenza. Sarebbe preferibile contrastare le cause della monopolizzazione e instaurare condizioni che consentano alle forze di mercato di operare.

Le suddette contraddizioni nel processo di privatizzazione provocano grossi problemi nei paesi in via di trasformazione per chi è responsabile della tutela della concorrenza. La privatizzazione è uno degli elementi fondamentali della riforma, ma una riforma orientata verso il mercato ha bisogno dello sviluppo di mercati nazionali concorrenziali.



Il principale ostacolo al processo di privatizzazione è la mancanza di capitali. I capitali nazionali sono tuttora del tutto insufficienti. Dato che la Polonia è considerata un paese ad alto rischio, l'afflusso di capitali esteri, pur se in aumento, continua a essere relativamente limitato. Tra il 1990 e il 1995 sono stati investiti in Polonia 6 miliardi di dollari USA. Questo dato riguarda soltanto gli investimenti superiori a un milione di dollari. E' opportuno sottolineare che delle 22.000 joint ventures con soci esteri, il 75% ha ricevuto un contributo estero inferiore a 50.000 dollari. Tra i paesi occidentali che hanno investito in Polonia, il primo posto spetta agli Stati Uniti (1,7 miliardi di dollari), seguito da imprese multinazionali (871 milioni di dollari) e dalla Germania (512 milioni di dollari). Il maggiore investitore estero, come impresa, è il produttore americano di carta IPC (275 milioni di dollari). Il secondo investitore estero singolo è l'impresa automobilistica italiana FIAT, con investimenti per 260 milioni, seguita dal Polish-American Enterprise Found (250 milioni di dollari), da Coca-Cola (235 milioni), dalla BERS (222 milioni) e dall'International Finance Corporation (218 milioni).

Gli investimenti esteri sono i benvenuti in Polonia, data la carenza di capitali nazionali, di un management moderno, di reti di distribuzione per le esportazioni e tenuto conto dell'assenza di una cultura d'impresa tipica delle economie di mercato consolidate. Uno degli elementi più importanti di questa cultura è la capacità di operare in mercati concorrenziali. Le frequenti richieste avanzate dagli occidentali affinché venga ridotta la concorrenza nei nostri mercati sono esempi negativi per i produttori polacchi, i quali sostengono che la concorrenza non è un elemento rilevante della riforma. Si pone quindi un interrogativo: in che modo possiamo costringere gli investitori a rispettare le regole della concorrenza e nel contempo incoraggiarli a investire nei nostri paesi?

### **3. Ristrutturazione e regolamentazione**

La privatizzazione delle imprese di stato comporta la loro ristrutturazione sul piano tecnico ed economico. Tuttavia, in molti casi, ciò non ha messo in discussione la configurazione monopolistica dei mercati. E' per tale motivo che i programmi di ristrutturazione settoriali devono contenere apposite norme sulla concorrenza e i responsabili della concorrenza in Polonia devono far sì che tali norme vengano inserite nei programmi. E' quanto si è verificato nell'industria petrolifera, nel settore energetico, nell'industria del carbone e in quella dello zucchero, nei trasporti ferroviari, nelle

telecomunicazioni e nel campo dei rifornimenti idrici. Purtroppo nessuno dei programmi è stato realizzato secondo i criteri di concorrenza in essi proposti. Vi esporrò alcuni esempi significativi di tali programmi.

L'industria petrolifera polacca comprende attualmente sette raffinerie, che sono società per azioni di proprietà dello stato, e un'impresa di distribuzione (CPN), che non detiene il monopolio a causa della dinamica crescita di un certo numero di distributori di benzina privati. I responsabili della concorrenza hanno cercato di realizzare contemporaneamente la privatizzazione e una profonda ristrutturazione del settore. Altri esperti - tra cui alcuni funzionari del governo polacco e alcuni esperti occidentali - si dichiarano a favore dello status quo. Il programma di ristrutturazione, elaborato nel 1993, prevedeva che entro il 1996 le raffinerie sarebbero diventate tutte indipendenti e che la CPN avrebbe potuto detenere soltanto dal 25% al 40% delle capacità di raffinazione e il 40% delle stazioni di servizio. Il resto delle capacità di distribuzione sarebbe stato trasferito alle raffinerie. Gli investitori esteri avrebbero potuto acquisire stazioni di servizio e il numero delle stazioni acquisite sarebbe stato vincolato all'entità dei loro investimenti nelle raffinerie polacche. L'Ufficio polacco antimonopolio avrebbe partecipato alle decisioni relative all'assegnazione. Il numero di stazioni di servizio che la CPN avrebbe potuto possedere sarebbe dipeso dalla concorrenza tra quelle di proprietà delle raffinerie e quelle di proprietà della CPN. Si trattava dell'idea di imprese verticalmente integrate che sarebbero state in concorrenza sul mercato nazionale. Questo progetto avrebbe dovuto preparare l'industria petrolifera polacca alle importazioni competitive, come previsto dall'Accordo associativo concluso tra il governo polacco e la Commissione dell'Unione Europea. A partire dal 1993, tuttavia, il progetto è stato lasciato cadere, a causa dei mutamenti politici verificatisi in Polonia. Attualmente si manifesta una tendenza a rimonopolizzare il settore petrolifero, con il ruolo preminente svolto dal monopolio commerciale di stato che importa petrolio greggio.

Il settore dell'energia fornisce un altro esempio dei tentativi dell'Ufficio antimonopolio polacco di sviluppare la concorrenza nell'ambito di un settore tradizionalmente monopolistico. Nel 1990, il governo ha avviato un programma di ampio respiro con la messa a punto di un disegno di legge sull'energia e di un progetto di ristrutturazione, che prevedeva la separazione tra le reti di produzione, trasmissione e distribuzione. Secondo questo progetto, la produzione doveva essere organizzata in sette

imprese indipendenti, che sarebbero state in concorrenza tra loro. Il disegno di legge in materia sancisce il principio dell'accesso dei terzi alla rete e afferma l'esigenza di un organismo di regolamentazione indipendente. Il progetto fu appoggiato dalla Banca Mondiale e da altri istituti finanziari internazionali, ma il governo non ha preso nessuna iniziativa in proposito, soprattutto a causa della vivace resistenza opposta dalla *lobby* del settore, che attualmente dispone di potenti rappresentanti in seno al governo. Il progetto contiene soluzioni dirette a contrastare efficacemente le pratiche monopolistiche da lungo tempo attuate dalle imprese del settore. L'Ufficio antimonopolio ha adottato venti decisioni contro tali pratiche, ma senza una revisione globale non si otterrà nessun risultato definitivo.

Il settore delle telecomunicazioni è completamente monopolizzato ed è protetto contro la concorrenza sia dalla legge sia dallo stesso governo. La Telecom polacca detiene un monopolio a norma di legge per le chiamate internazionali e la normativa sancisce la sua posizione di predominio sul mercato delle chiamate a lunga distanza (Telecom può detenere fino al 49% del capitale di un'impresa che intende entrare nel mercato). L'Ufficio antimonopolio ha ricevuto centinaia di reclami contro le pratiche monopolistiche imposte dalla Telecom polacca ed è più volte intervenuto nell'interesse degli utenti. L'azienda si è sempre difesa utilizzando l'argomento degli interventi necessari. Nel 1993, comprendendo tali argomentazioni, l'Ufficio ha imposto una modifica alla struttura dei prezzi dei servizi di telecomunicazione. Esso ha accettato un aumento dei prezzi delle chiamate locali e ha imposto una diminuzione dei prezzi delle chiamate a lunga distanza. A partire dal 1991, l'Ufficio ha emanato 8 delibere contro le pratiche monopolistiche della Telecom polacca. La soluzione migliore sarebbe quella di introdurre un concorrente sul mercato delle telecomunicazioni. In base alla legge che disciplina il settore, spetta alla Telecom polacca stabilire le condizioni tecniche e finanziarie per l'accesso al mercato di nuovi concorrenti. Ovviamente il monopolista non è interessato alla concorrenza, che può creare difficoltà. L'Ufficio antimonopolio ha insistito affinché questa situazione cambiasse, ma a tal fine occorreva apportare un emendamento alla legge in materia. Il Ministro delle Telecomunicazioni e dei Servizi postali è preposto alla regolamentazione della Telecom polacca, ma nel contempo è anche il proprietario dell'impresa di servizi, che è una società per azioni di proprietà pubblica. In quanto proprietario, esso è interessato al massimo dei profitti per l'impresa e

non è un fautore della concorrenza, che potrebbe fare abbassare i prezzi praticati agli utenti.

I processi di ristrutturazione e privatizzazione nel campo dell'economia dovranno concentrarsi sullo sviluppo della concorrenza e dovranno abolire l'intervento dello stato, lasciando spazio alle forze di mercato. Alcuni settori dovranno essere regolamentati interamente (approvvigionamenti idrici, trasporti ferroviari) o in parte (trasmissione e distribuzione di energia elettrica, chiamate a lunga distanza nel settore delle telecomunicazioni). La regolamentazione sarà maggiormente efficace se chi ne è responsabile non è il proprietario dei servizi in questione. E' un risultato che si può ottenere privatizzando i servizi e creando enti di regolamentazione per i monopoli a rete. Tali enti dovranno essere indipendenti dall'amministrazione statale e dovranno trovare i giusti punti di equilibrio tra gli interessi degli utenti e quelli dei produttori o dei fornitori dei servizi.

I programmi di ristrutturazione sono strettamente connessi con le sovvenzioni statali destinate agli operatori nazionali e con la protezione di questi ultimi nei confronti della concorrenza derivante dalle importazioni. In questo caso, la protezione può svolgere un ruolo positivo, ma richiede sia coerenza nell'attuazione dei programmi sia nella riduzione delle barriere alle importazioni. Un analogo approccio deve essere adottato anche nei confronti delle sovvenzioni statali. Questa non è una soluzione che possa salvare le imprese inefficienti, ma può aiutare alcune di esse a superare le difficoltà che scaturiscono dal processo di trasformazione. Le imprese inefficienti devono essere eliminate dal mercato.

Rispetto ai suddetti programmi di ristrutturazione, gli interrogativi che si pongono sono i seguenti:

- In che modo attuare programmi di ristrutturazione che favoriscano la concorrenza nei settori più importanti per l'intera economia?
- E' possibile creare una valida regolamentazione dei monopoli a rete che, nel contempo, consenta anche un successivo sviluppo della concorrenza?

**PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA:  
L'ESPERIENZA SPAGNOLA**

Miguel Angel Fernández Ordóñez

In questo Convegno vorrei esporre cinque pensieri.

Il primo concerne l'importanza della deregolamentazione in Europa. Se osservate quali sono, in Europa, i settori che mantengono restrizioni alla concorrenza, potete vedere che sono notevolmente estesi. Noi pensiamo sempre in termini di mercato unico, all'industria e non in termini di Pil totale; ma se si considerano le telecomunicazioni, i trasporti, le professioni, l'elettricità, le farmacie, i monopoli delle autorità locali, l'audiovisivo, i negozi al dettaglio e via dicendo, allora un'importante parte del Pil in Europa è estremamente regolamentata. Questo è un fatto fondamentale.

Nell'introdurre la concorrenza in questi settori, il compito principale non spetta all'antitrust, bensì alla liberalizzazione; l'antitrust viene dopo la liberalizzazione. In altre parole, è molto difficile fare qualcosa a livello di antitrust, ad esempio nel settore dei servizi professionali in Germania o nel settore dell'elettricità in Francia, perché questi settori sono fortemente regolamentati. Le autorità antitrust non hanno un loro ruolo.

Questo spiega perché, a mio avviso, è importante la promozione della concorrenza. In Spagna, come probabilmente alcuni di voi sapranno, il Tribunale della Concorrenza si è adoperato, a volte con successo, per tentare di convincere il governo a deregolamentare e a introdurre una maggiore concorrenza e questo va ben al di là del semplice compito di trattare dei casi antitrust a livello nazionale. Gran parte del nostro lavoro è stato dedicato a questa missione.

Desidero sottolineare, al riguardo, che la prospettiva nazionale è più importante di quella europea. Perché? In primo luogo perché, sebbene la Commissione abbia svolto un ottimo lavoro in questi ultimi anni introducendo la concorrenza in molti ambiti, la legge dei rendimenti decrescenti si applica anche alla Commissione e alle istituzioni europee. Attualmente risulta molto difficile introdurre la concorrenza dall'alto verso il basso e il settore dell'energia elettrica ne è un chiaro esempio. Quando la Commissione

ha cercato di approvare una direttiva, undici ministri si sono espressi contro e uno a favore.

Questo perché vi sono monopoli in tutti i paesi. Il compito da affrontare è del tutto diverso da quello di costituire un mercato unico dell'industria. Per l'industria, infatti, esistono dei mercati, all'interno degli stati, nei quali esiste una certa concorrenza, anche se in misura minore o maggiore. Nel costruire un mercato unico si contribuisce ad aumentare la concorrenza, ma se già esiste un certo grado di concorrenza, questo è un compito relativamente semplice. Se viceversa la concorrenza è inesistente, allora la situazione è diversa. Non si può costruire una casa partendo dal tetto. Questo spiega perché è importante che gli stati cerchino di spezzare i monopoli al loro interno e di liberalizzare. Sarà impossibile infatti cercare di liberalizzare partendo dall'Europa.

Questo è il primo punto che desideravo sottolineare. Si badi che non si tratta assolutamente di un'idea di non solidarietà, di un concetto antieuropeo. Il miglior modo di costruire un mercato unico dei servizi inizia dalla disgregazione dei monopoli all'interno dei paesi, altrimenti sarà un compito irrealizzabile. Sarà chiaramente impossibile costruire un mercato europeo dell'energia elettrica senza che i paesi eliminino i loro monopoli nazionali. Questo vale anche per numerosi altri settori. E' inutile pensare che il solito strumento, il libero commercio, sia di qualche aiuto in questo caso, in particolare perché i servizi sono più difficilmente oggetto di scambio internazionale rispetto alla produzione industriale.

Il secondo punto su cui intendo soffermarmi è l'importanza del dibattito pubblico. Il fatto di sottoporre tali questioni alla discussione pubblica riveste un'importanza cruciale. Secondo la nostra esperienza, in Spagna, tramite l'apertura di un dibattito pubblico è possibile convincere la popolazione riguardo all'introduzione della concorrenza. In questo senso, desidero dire, inoltre, che le autorità antitrust e gli economisti parlano solamente di efficienza, ma l'efficienza non parla al cuore della gente. E' necessario, invece, parlare al cuore delle persone ed ecco perché in Spagna abbiamo sviluppato l'idea di andare a vedere quali sono gli effetti della concorrenza in altri campi, ad esempio in quello sociale.

Abbiamo cercato di spiegare perché la concorrenza aumenta la retribuzione reale, perché riducendo i prezzi si incrementa il valore reale degli stipendi. Abbiamo parlato dell'ampliamento dei servizi, abbiamo introdotto la concorrenza, ad esempio nel settore dei trasporti aerei all'interno della Spagna prima della data prevista dal calendario europeo e abbiamo mostrato come adesso le persone più svantaggiate economicamente possono volare a Barcellona, a Madrid, a metà prezzo e ciò significa che non solo i più abbienti se lo possono permettere. Abbiamo, perciò, sottolineato in particolare gli aspetti sociali più che l'efficienza. Ad esempio, in un paese con maggiore concorrenza vi è meno corruzione e questo è un dato positivo già di per sé.

Con il terzo pensiero desidero mettere in risalto l'importanza di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione. Quando parlo di strumenti, intendo dire che sono necessari una politica di privatizzazione, una politica di ristrutturazione, una politica di liberalizzazione, norme per l'accesso ai mercati e per i prezzi e una politica della concorrenza.

Vanno utilizzati tutti gli strumenti perché se se ne usano solo alcuni sorgono dei problemi. Sono già stati considerati i problemi della privatizzazione in assenza di concorrenza. Esistono, poi, dei problemi anche nell'idea europea che la privatizzazione non occupi un ruolo rilevante, che l'impresa pubblica in assenza di concorrenza possa svolgere lo stesso ruolo. Non è vero, perché l'impresa pubblica è la migliore *lobby* per evitare la concorrenza, perché si può convincere il proprietario dell'impresa che l'eventuale introduzione da parte sua della concorrenza porterà a un calo dei profitti e, quindi, delle entrate.

Per il successo di queste politiche bisogna impiegare la privatizzazione, la liberalizzazione e gli interventi strutturali. Ad esempio, in Spagna nel settore dell'energia elettrica abbiamo ricevuto l'approvazione della liberalizzazione, ma probabilmente sarà un insuccesso, perché il governo non ha ristrutturato l'industria e abbiamo solo quattro imprese in concorrenza tra loro. Naturalmente, come ben sapete, secondo gli standard europei quattro imprese sono molte. Nel settore dell'energia elettrica, vi è un'unica impresa per paese in tutta l'Europa. Tuttavia quattro imprese non sono sufficienti per avere concorrenza, come ha dimostrato il Regno Unito dove operano due grandi produttori. Perciò, gli aspetti strutturali sono importanti, così come lo sono la concorrenza, la liberalizzazione e la privatizzazione.

Bisogna servirsi di tutti questi strumenti, in modo radicale. Ritengo, invece, che non si debba essere troppo radicali nel pretendere di raggiungere tutti gli obiettivi.

A mio avviso, ad esempio, è preferibile introdurre la concorrenza mantenendo per un certo periodo sussidi incrociati, perché è più facile rendere la popolazione favorevole alla liberalizzazione. Se si cerca di fare tutto contemporaneamente, cercando di eliminare i sussidi incrociati, parte della popolazione sarà ostile a questa politica.

Vi sono vari sistemi per introdurre la concorrenza mantenendo i sussidi incrociati. Il problema con gli economisti è che non riescono mai a vedere la transizione. Dicono «la realtà finale è magnifica». Ma il percorso da seguire per raggiungerla è fondamentale da un punto di vista politico. Quindi, è opportuno occuparsi attentamente del periodo di transizione.

Desidero terminare applicando questi concetti a quanto è avvenuto nel settore dell'energia elettrica in Spagna. La questione è stata molto controversa, il Tribunale della Concorrenza ha auspicato una maggiore apertura al mercato. Alla fine, il governo ha abrogato una legge e ne ha presentato un'altra più avanzata, curiosamente e secondo la mia modesta opinione, di quelle di tre grandi paesi europei, Germania, Francia e Italia, in cui sussiste un monopolio in questo settore. Il governo afferma che, persino se l'Europa non chiede di liberalizzare l'energia elettrica, in Spagna è essenziale che vi sia concorrenza, di modo che saremo meglio preparati quando, alla fine, verrà attuato il mercato unico anche per l'energia elettrica. Esso ha così convinto la popolazione circa l'importanza di iniziare prima degli altri a introdurre la concorrenza.

L'altra idea è stata quella di ridurre l'integrazione verticale delle imprese, separando in particolare la distribuzione, come è stato fatto nel Regno Unito. Un'altra idea ancora è stata di creare un'autorità indipendente, con la quale ho l'onore di collaborare da aprile. Penso, tuttavia, che sia stato commesso un errore, come ho già detto, per il fatto che il governo non ha ristrutturato il settore e ora ci troviamo con quattro imprese. La strada è ancora lunga.



Sono stati utilizzati più o meno tutti gli strumenti e si sono affrontati i problemi della transizione mantenendo limiti massimi alle tariffe per i piccoli consumatori per un certo periodo. Ritengo importante anche far accettare questa politica alla popolazione.