



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

TESTO LETTO DAL PRESIDENTE GIUSEPPE TESAURO
PER LA PRESENTAZIONE DELLA
RELAZIONE ANNUALE

Roma, 25 maggio 1999

La scelta effettuata nel 1957 di unirsi ad altri Paesi nella costruzione della Comunità Economica Europea è stata determinante per lo sviluppo dell'economia italiana. L'eliminazione di ogni protezione tariffaria, realizzata già agli inizi degli anni sessanta, ha infatti contribuito significativamente alla crescita sostenuta della nostra industria, che è riuscita rapidamente, proprio in conseguenza del più intenso confronto concorrenziale, a consolidare i suoi punti di forza, espandendosi con vigore sui mercati interni e internazionali. La progressiva realizzazione del mercato interno, spazio in cui è garantita la piena libertà di circolazione di persone, beni, servizi e capitali, ha poi stimolato la competizione tra sistemi e posto le basi per una concorrenza effettiva tra imprese. L'Unione monetaria e l'euro, che costituiscono l'aspetto più visibile ed emblematico di un processo di avvicinamento durato oltre quarant'anni, garantiscono ormai che la circolazione dei fattori produttivi abbia luogo in condizioni concrete di eguale stabilità, con l'ulteriore e relevantissima conseguenza che ogni ostacolo o barriera artificiale presente in un singolo Paese potrebbe solo avere l'effetto di indebolire individualmente quel Paese rispetto ad altri.

Siamo in un mercato unico, in una grande area comune, pertanto non è più immaginabile avere delle sentinelle alla frontiera: ogni protezione si rivelerebbe illusoria e comunque avrebbe vita breve,

producendo il duplice e negativo effetto di ritardare il processo di sviluppo del Paese e di vanificare i sacrifici sostenuti per il raggiungimento delle condizioni per partecipare all'integrazione monetaria europea. Tale partecipazione non può e non deve essere considerata un risultato, un approdo, ma un'opportunità da coltivare, il presupposto da cui muovere per promuovere un nuovo ciclo di sviluppo che interessi non più soltanto l'industria, ma anche i comparti dei servizi, finora generalmente protetti, se non altro dalla concorrenza estera. Ne consegue, all'evidenza, la necessità di fornire risposte adeguate per poter competere ad armi pari con gli altri Paesi. E' questo uno dei maggiori impegni che l'Italia dovrà affrontare senza indugi nell'immediato futuro.

Attualmente l'Italia è uno dei Paesi dell'Unione con minori tassi di crescita del reddito e dell'occupazione. Certamente una parte della responsabilità deve essere attribuita alla severità delle politiche monetarie e fiscali necessarie al raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione monetaria. Per il futuro, non sarà tuttavia sufficiente contare sulla possibilità di un ritorno a politiche macroeconomiche più favorevoli agli obiettivi di occupazione e di crescita del reddito. A tal fine occorre infatti garantire un quadro ben più ampio di opportunità: sono necessari mercati liberalizzati, assenza di controlli pubblici ingiustificati e un efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche. L'evidenza disponibile sembra infatti indicare, in questo scorcio di secolo, l'esistenza di una

correlazione positiva tra crescita economica e assenza di vincoli regolamentari ingiustificati.

Gli obiettivi di sviluppo e di crescita possono essere raggiunti solo accettando compiutamente il confronto concorrenziale e cogliendo le opportunità che da esso derivano. La concorrenza, consentendo l'accesso ai nuovi entranti e contrastando il consolidamento delle posizioni di rendita da parte degli operatori già presenti sul mercato, favorisce l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentiva il continuo miglioramento della produzione da parte di tutte le imprese. La protezione dell'esistente, invece, blocca l'evoluzione economica e sociale, determinando danni ben maggiori di quelli che essa intende scongiurare. Solo liberando le imprese da vincoli amministrativi che le appesantiscono è possibile evitare che generazioni successive di lavoratori vengano mantenute al di fuori del processo produttivo, determinando costi sociali enormi e impedendo che la società si avvalga di tutte le capacità lavorative e intellettuali disponibili.

E' innegabile che nel corso dell'ultimo decennio, anche in risposta alle sollecitazioni derivanti dal processo d'integrazione comunitaria, sono state prese numerose iniziative volte a trasformare gli assetti normativi prevalenti nel nostro Paese, così da limitare gli interventi pubblici di natura più dirigistica e favorire l'evoluzione concorrenziale del sistema economico. Ed è altresì innegabile che la progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia si è accompagnata a un processo di dismissione di partecipazioni pubbliche

tra i più intensi dei Paesi industrializzati, ponendo le premesse per uno sviluppo economico che risponde meglio e più tempestivamente all'evoluzione della domanda.

In questi anni, anche mesi, in Italia si assiste a grandi trasformazioni, con importanti modificazioni della struttura produttiva e degli assetti proprietari anche in settori in cui la proprietà delle imprese è stata per lungo tempo cristallizzata. Le evoluzioni in corso mostrano la centralità di un mercato finanziario efficiente, anche in funzione del ricambio degli assetti proprietari. Le nuove regole che caratterizzano i mercati finanziari sono volte a garantire a tutti gli investitori una più adeguata e tempestiva informazione sulle decisioni strategiche delle imprese, soprattutto in materia di acquisizioni, consentendo anche agli azionisti di minoranza di partecipare a eventuali incrementi dei corsi azionari associati a queste operazioni. Queste stesse regole disciplinano anche il management delle imprese coinvolte, dando peraltro agli azionisti maggiore potere di scelta circa il merito di piani industriali alternativi, eventi questi che mai si erano precedentemente verificati nel contesto italiano. Naturalmente, affinché un mercato degli assetti proprietari si possa sviluppare è necessaria l'esistenza di imprese scalabili. Da questo punto di vista, le recenti privatizzazioni hanno dato origine a un gruppo di importanti società in cui l'acquisizione del controllo richiede il ricorso al mercato e in cui la proprietà non ha le caratteristiche di stabilità dell'impresa familiare. Questa contendibilità della proprietà delle imprese, che implica la possibilità, in definitiva fisiologica, che l'approccio dei potenziali

acquirenti non sia sempre e precisamente “amichevole”, è particolarmente importante nei settori in cui la concorrenza sul mercato del prodotto è meno intensa, perché tende a favorire il perseguimento dell’efficienza là dove questo è reso più difficile da condizioni di maggiore debolezza del confronto concorrenziale.

La crescente liberalizzazione e globalizzazione dei mercati non deve essere temuta o contrastata né da interventi pubblici ingiustificatamente restrittivi né da comportamenti delle imprese volti a sostituire le previsioni normative protezionistiche appena eliminate con restrizioni “private”. In particolare, l’intervento pubblico nell’economia, che resta assai pervasivo, ed incide sia sull’assetto del mercato, attraverso l’attribuzione di esclusive, sia sul funzionamento dello stesso, attraverso vincoli di natura regolamentare, dovrebbe assecondare l’evoluzione concorrenziale dei mercati e consentire così a tutte le imprese di beneficiare appieno delle opportunità offerte dall’allargamento dei mercati. Le nostre imprese, non solo non ne hanno bisogno, ma neppure traggono benefici durevoli da forme varie di protezione. L’ingresso di nuovi operatori sui mercati nazionali deve essere visto come una sfida da affrontare, come un esempio da seguire, non come una minaccia da contrastare.

E’ in questa prospettiva e con questi intenti che vanno considerati lo stato della liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici e i vincoli amministrativi che appesantiscono inutilmente le imprese, vincoli che in non pochi casi sono stabiliti a livello locale.

Nei servizi pubblici le numerose esperienze estere di liberalizzazione mostrano che i benefici che gli utenti possono trarre dall'introduzione della concorrenza sono estremamente significativi. L'eliminazione delle restrizioni all'accesso al mercato, la sostituzione dei regimi concessori con sistemi autorizzatori, la privatizzazione delle imprese, l'individuazione di ambiti essenziali entro cui mantenere obblighi di servizio universale chiaramente definiti, l'introduzione di efficaci strumenti di regolamentazione, sono tutte misure che, con varia intensità e secondo i casi, hanno contribuito a realizzare significativi vantaggi per i consumatori. Si tratta, peraltro, di benefici che non rimangono confinati in ambito settoriale, ma si diffondono all'intero sistema economico.

Tali effetti positivi, è bene sottolinearlo, non sempre si realizzano meccanicamente, tramite la semplice liberalizzazione dei mercati o la sola privatizzazione delle imprese. L'esperienza italiana mostra che i processi di privatizzazione sono stati spesso valutati, più del necessario e del conveniente, nella prospettiva, per molti aspetti congiunturale e di breve periodo, dei benefici per i conti patrimoniali pubblici. Al fine di evitare che all'ex- monopolista pubblico si sostituisca un monopolio privato e non una pluralità di operatori indipendenti, è invece necessario procedere ad una identificazione preventiva degli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Ciò necessita un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per dare maggiore efficacia alla

liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione e di riassetto societario più appropriati.

Ed ora qualche riflessione più puntuale rispetto a singoli settori in cui si sono verificate evoluzioni di rilievo nel corso dell'anno. Cominciando dal settore elettrico, dirò subito che il recente recepimento, nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della direttiva comunitaria 96/92/CE di liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica, pur costituendo una tappa importante, non è certo tale da condurre a una struttura di mercato immediatamente concorrenziale. Enel non solo mantiene una posizione dominante nell'attività di produzione destinata ai clienti vincolati ma, per un periodo di tempo non trascurabile, la conserverà anche nei confronti dei clienti idonei. In altre parole il mercato sarà caratterizzato da un assetto oligopolistico, con una evidente asimmetria a favore dell'ex-monopolista. Motivo di ulteriore preoccupazione, in tale contesto, è costituito dall'ambiguità con cui sembra svolgersi il processo di riassetto al quale dovrebbe essere affidato l'emergere di operatori indipendenti e in concorrenza nella generazione di energia elettrica, nonché dal controllo che l'ex-monopolista potrebbe essere tentato di esercitare sulla società di trasmissione e di dispacciamento.

Al riguardo, va anche sottolineato che la prevista partecipazione di tutti i produttori di energia elettrica alla gestione di tale società può facilitare accordi collusivi tra i diversi produttori già operanti sul mercato a scapito dei nuovi entranti e, soprattutto, degli utenti finali.

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

Altro settore che proprio in questi giorni è destinato a subire dei cambiamenti è quello postale. Invero, il servizio postale è tuttora caratterizzato in Europa da modesti interventi di liberalizzazione, da un'ampia area riservata e da vasti obblighi di servizio universale. Tuttavia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, in Italia anche la qualità del servizio è modesta e l'operatore nazionale del servizio postale ha accumulato disavanzi gestionali elevati. La ragione principale di questi andamenti è che gli obblighi del servizio universale tradizionalmente non sono stati espressi in termini di qualità effettiva della prestazione per l'utente finale. Tale situazione ha determinato, in particolare a seguito della diffusione di mezzi alternativi di trasmissione, una riduzione significativa della domanda di servizi postali (il 30% negli ultimi dieci anni), mantenendo Poste Italiane, all'indomani della realizzazione della società per azioni, in una situazione gestionale gravemente deficitaria.

La possibilità per Poste Italiane di reagire, conseguendo gli auspicabili miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio a beneficio degli utenti, potrebbe essere costituita proprio dall'accettazione della sfida concorrenziale. Viceversa lo schema di decreto legislativo volto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria 97/67/CE mira soprattutto a proteggere Poste Italiane dal confronto concorrenziale, attraverso un ampliamento delle aree riservate. Lo schema di decreto consegue questo risultato mediante l'adeguamento dell'assetto del settore al livello minimo di liberalizzazione previsto dalla direttiva, che, tuttavia, non doveva essere applicato meccanicamente, ma utilizzato in modo da tenere conto delle condizioni di partenza dei diversi contesti nazionali, evitando di escludere gli ambiti già operanti in concorrenza.

La scelta è stata chiara: si è ritenuto che i miglioramenti di efficienza del servizio postale in Italia, nel soddisfacimento degli obblighi di servizio universale, possano trarre origine solo da una riduzione della concorrenza che Poste Italiane fronteggiano. In realtà, la bassa qualità che ha tradizionalmente caratterizzato il servizio postale in Italia è stata determinata proprio dalla mancanza di uno stimolo concorrenziale in grado di incentivare l'operatore in monopolio al perseguimento dell'efficienza. Al riguardo è bene ricordare che nei Paesi che già hanno sperimentato la liberalizzazione completa dei mercati, l'ex monopolista pubblico è riuscito a migliorare la propria profittabilità, senza per questo introdurre inaccettabili riduzioni del servizio; anzi. In molti casi, proprio per accrescere la qualità, sono state

volontariamente fornite prestazioni ulteriori rispetto a quelle imposte dalla regolamentazione.

Dalle poste al settore radiotelevisivo. Sono indubbiamente notevoli i mutamenti che stanno rapidamente trasformando la stessa struttura dell'offerta del mercato televisivo, allargandone i confini a nuovi servizi, ampliando gli spazi per l'internazionalizzazione del settore e creando un ambiente potenzialmente più aperto e libero. Al riguardo l'Autorità, come testimoniato da alcuni procedimenti conclusi nel corso dell'anno nei confronti dei più importanti operatori televisivi nazionali, vigila al fine di impedire che tramite pratiche collusive di ripartizione dei mercati e attraverso accordi o concentrazioni verticali restrittive con i fornitori di programmi più popolari, in particolare gli eventi sportivi, sia ostacolato il raggiungimento di condizioni effettivamente concorrenziali.

Nel settore televisivo infatti, soprattutto nella fase iniziale dell'evoluzione dei mercati, le esclusive sugli eventi sportivi rappresentano un elemento di traino per il successo dell'emittente televisiva che se le aggiudica. Proprio per questo occorre garantire la massima contendibilità del mercato. In questa prospettiva la recente legge 29 marzo 1999, n. 78, oltre a imporre alle diverse emittenti l'utilizzazione di un medesimo decoder, facilitando così i consumatori nel passaggio da un operatore a un altro, prevede che i diritti sportivi non siano allocati a una sola stazione televisiva per un periodo superiore a tre anni, in modo da mantenere il mercato aperto ai nuovi

operatori e consentire loro di proporsi in alternativa rispetto alle imprese inizialmente aggiudicatarie. La previsione di soglie di mercato per l'assegnazione dei diritti sportivi alle emittenti televisive va letta pertanto come un irrigidimento che la legge n. 78/99 ha ritenuto opportuno introdurre nella fase iniziale dello sviluppo del mercato della televisione a pagamento. Tale previsione, una volta che il mercato si sia consolidato, dovrebbe essere sostanzialmente rivista.

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

L'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti procede con relativa lentezza nella maggior parte dei Paesi europei, sia pure con differenze significative nei diversi comparti. Il processo di

liberalizzazione avviato nel settore del trasporto aereo a partire dall'aprile 1997, che pure ha conseguito risultati di rilievo, stenta a realizzare una concorrenza effettiva sulle rotte nazionali e, più in generale, a contrastare i privilegi di cui continuano a beneficiare i vettori di bandiera. Il funzionamento della concorrenza nei servizi di trasporto aereo è strettamente collegato agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale, ambito in cui, nonostante i segnali di cambiamento osservati di recente, appaiono necessarie ulteriori evoluzioni. Inoltre le modalità con le quali è stata recepita la direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, che impongono vincoli ulteriori rispetto a quelli menzionati nella stessa direttiva, in particolare per quanto concerne l'autoassistenza, possono ritardare l'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali e produrre effetti pregiudizievoli alla concorrenza tra i diversi vettori, a danno degli utenti.

Relativamente al trasporto ferroviario va sottolineato che il recente recepimento delle tre direttive comunitarie in materia, pur ponendo le premesse per la liberalizzazione del settore, è stato effettuato in modo tale da tradursi in una limitazione sostanziale del numero degli operatori autorizzabili, praticamente consentendo l'ingresso alle sole imprese ferroviarie già operanti negli altri Paesi europei. Se è vero poi che le economie di coordinamento e la necessità di un sistema tariffario razionale e orientato alle caratteristiche della domanda rendono meno rapido lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel trasporto dei passeggeri, va riconosciuto che per il trasporto merci

esistono invece ampie possibilità di liberalizzazione. Queste, come suggerito dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998, sarebbero significativamente valorizzate dalla separazione gestionale, e in prospettiva proprietaria, tra rete ed erogazione del servizio.

Riesce difficile parlare di servizi pubblici senza almeno accennare all'importante evoluzione in corso nel settore delle telecomunicazioni. Ancora nel 1988 il gestore nazionale dei servizi di telecomunicazione beneficiava di una protezione dalla concorrenza che si estendeva ben al di là di qualsivoglia eventuale ambito del monopolio naturale. A oltre dieci anni di distanza, in parte dovuti ai ritardi con cui l'Italia ha assecondato il processo di apertura alla concorrenza promosso dalle istituzioni comunitarie, lo scenario è profondamente mutato. La liberalizzazione di tutti i servizi telefonici sta infatti determinando importanti vantaggi per gli utenti che possono ora effettivamente scegliere tra fornitori alternativi di servizi interurbani e internazionali. Non si tratta più della semplice eventualità che nuovi operatori entrino nel mercato, ma di ingressi effettivi. L'incentivo a fare meglio e a minori prezzi, proveniente direttamente dal confronto con altri fornitori, ha iniziato a disciplinare, sebbene per ora con la rilevante esclusione dei servizi di telefonia urbana, l'operatore ancora in posizione dominante. In questo contesto è necessario che i meccanismi di regolazione non ostacolino l'ingresso di nuovi operatori e tutelino gli utenti, disciplinando i comportamenti tariffari delle imprese ancora in posizione di monopolio o dominante.

A differenza di quanto avviene nella telefonia fissa, dove il mercato è “pienamente” liberalizzato e l’accesso è soggetto a un semplice processo autorizzatorio, nella telefonia mobile il numero degli operatori è stato stabilito in fasi successive sulla base di valutazioni discrezionali sull’ottimalità di una struttura di mercato rispetto alla disponibilità di frequenze. La natura sequenziale del processo d’ingresso non ha impedito l’evoluzione concorrenziale dei mercati, ma rende sempre più difficile il raggiungimento di soglie dimensionali efficienti per gli ultimi entrati. Per favorire l’evoluzione concorrenziale occorrerà pertanto ridurre per i consumatori i costi impliciti collegati al cambiamento dell’operatore. Un primo passo in questa direzione è l’imposizione della portabilità del numero telefonico, già prevista a partire dal 1° luglio 1999; e dal 1° gennaio 2001, sia pure limitatamente ai maggiori centri urbani, per la telefonia fissa. Queste scadenze previste dalla legge, rese note con largo anticipo agli operatori, non dovranno essere rinviate invocando pretestuose difficoltà tecniche o organizzative.

Resta da aggiungere, rispetto a tutti i settori fin qui considerati, che l’Autorità intende vigilare affinché l’interesse e la libertà di scelta del consumatore siano posti saldamente al centro dei processi di liberalizzazione in atto.

La ragione profonda dell’importanza attribuita al libero mercato per la promozione dell’interesse pubblico muove dalla considerazione che il sistema concorrenziale introduce gli incentivi più efficaci per

favorire, a beneficio dei consumatori, l'evoluzione economica e sociale. Questo è vero per i servizi pubblici ed è vero, più in generale, anche per gli altri settori del mercato. E' un'illusione credere di potere individuare in via amministrativa l'equilibrio tra domanda e offerta, come se fosse noto o prevedibile l'insieme delle possibilità produttive, dei beni e servizi disponibili e delle esigenze dei consumatori. I tentativi da parte della regolazione di sostituirsi al mercato nello scegliere il numero degli operatori presenti e gli ambiti rispetto ai quali essi sono autorizzati a competere producono gravi danni al sistema economico: lo irrigidiscono, incanalandolo lungo percorsi che altrimenti non sarebbero stati scelti, e ritardano la crescita del reddito e dell'occupazione.

Tali considerazioni, sia pure con le necessarie distinzioni, si applicano anche ad attività, come quelle professionali, finora caratterizzate da molteplici vincoli di natura regolamentare che ostacolano in alcuni casi ingiustificatamente l'operare dei meccanismi concorrenziali. La regolamentazione, invece che tutelare corporativamente i professionisti, come largamente avviene attualmente, dovrebbe essere direttamente ed efficacemente rivolta a garantire la qualità delle prestazioni fornite ai consumatori, ampliandone al contempo le possibilità di scelta. Si tratta dunque di individuare le esigenze specifiche di tutela dei consumatori che determinano la necessità di istituire un ordine professionale, per poter disciplinare l'accesso alla professione in maniera da salvaguardare la qualità delle prestazioni senza introdurre ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, stabilendo al contempo regole di

comportamento che garantiscano la deontologia professionale senza ridurre l'operare della concorrenza. E' in tal senso che l'Autorità si è espressa a più riprese; gli stessi ordini, peraltro, sembrano finalmente orientarsi, almeno in alcuni casi, ad accettare la presenza di un contesto maggiormente concorrenziale.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione delle attività professionali in forma societaria, l'Autorità auspica che la nuova normativa sappia cogliere le istanze più innovative, predisponendo soluzioni idonee a fornire ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercizio della professione, anche per potere meglio fronteggiare la concorrenza estera. In questa prospettiva è opportuno ricordare che le società svolgono generalmente attività complementari rispetto a quelle del professionista singolo. La formazione di società multiprofessionali volte a realizzare strutture organizzative complesse e in grado di offrire un'ampia gamma di servizi professionali non va dunque temuta ma favorita, in modo da rispondere alle esigenze più sofisticate e articolate della clientela, pur mantenendo inalterata la natura dell'attività professionale, l'autonomia e la responsabilità del professionista.

Numerosi sono i settori di attività economica soggetti, oltre che a un quadro di regole definite a livello nazionale, a estesi interventi di regolamentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali, interventi che spesso introducono restrizioni in materia di accesso all'attività. Nei vari livelli in cui si articola il controllo regolamentare si osserva infatti

una frequente coesistenza, accanto a misure volte a perseguire esigenze di interesse generale, di regole che ostacolano ingiustificatamente l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato. Laddove i poteri delle Regioni e degli enti locali discendano da leggi nazionali, le previsioni normative di riferimento si limitano generalmente a fornire principi e criteri di carattere generale che non devono essere interpretati dalle diverse amministrazioni in modo difforme e talvolta incoerente con lo spirito delle disposizioni nazionali.

Particolare preoccupazione al riguardo suscitano le prospettive di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 in materia di distribuzione commerciale, che attribuisce alle Regioni e agli Enti Locali compiti di grande rilievo, tra cui in particolare l'adozione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e dei criteri di programmazione urbanistica riferiti a tale settore. Molte Regioni non hanno ancora provveduto agli adempimenti previsti. Risulta così sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali preclude l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Più in generale, sono numerosi gli ambiti di attività in cui vengono introdotti a livello locale, a volte anche in diretta ed esplicita attuazione di una normativa nazionale, vincoli al numero massimo degli

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

In una prospettiva di sempre maggiore decentramento dei compiti regolamentari, diviene pertanto essenziale che Regioni e Enti locali acquistino una sensibilità alle esigenze di promozione della concorrenza nei vari settori economici, adottando un atteggiamento attento nei confronti dei consumatori ed evitando in ogni caso la commistione dei ruoli tra regolamentatore e soggetto regolamentato tipica dei processi decisionali in cui del tutto impropriamente, quantomeno dal punto di vista dell'interesse della collettività, assume un ruolo determinante l'associazione di categoria.

Passo ora a un brevissimo resoconto dell'attività svolta. Dopo la flessione dello scorso anno, è ripresa, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità, che sono infatti passate da 292 a 344. In due casi le operazioni sono state considerate suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante e approvate solo in seguito a

modifiche introdotte dalle parti ai progetti originari. Numerose, poi, sono state le istruttorie relative a comportamenti anticoncorrenziali, che hanno interessato i settori più diversi, all'esito delle quali l'Autorità ha accertato abusi di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza, comminando sanzioni pecuniarie nei casi di violazioni gravi. Sanzioni pecuniarie sono state altresì irrogate in alcune ipotesi di inottemperanza a precedenti provvedimenti dell'Autorità, nonché a motivo della mancata notifica di operazioni di concentrazione.

E' sicuramente significativo che la maggior parte dei casi di presunto abuso di posizione dominante sia stata portata all'attenzione dell'Autorità da segnalazioni di concorrenti ostacolati nei loro tentativi di accedere ad aree progressivamente sottratte al monopolio. Gli interventi che ne sono seguiti hanno perseguito l'obiettivo di ridurre le barriere all'entrata su questi mercati, impedendo pratiche abusive dell'operatore in posizione dominante. E' così che il procedimento avviato nei confronti di Snam ha consentito di rilevare la presenza di pratiche abusive miranti a scoraggiare l'attività dei più diretti concorrenti della stessa nel mercato della distribuzione primaria del gas. Anche nel settore elettrico, il procedimento avviato nei confronti di Enel è nato dalla preoccupazione che le tipologie contrattuali adottate, peraltro rimosse dalla stessa Enel nel corso del procedimento, mettessero a repentaglio la possibilità di ingresso di nuove imprese nei mercati appena liberalizzati della fornitura di energia elettrica ai clienti qualificati. L'attività istruttoria dell'Autorità ha anche riguardato, per la prima volta, i servizi postali, settore in cui è stata riscontrata una

politica da parte di Poste Italiane volta a ostacolare, attraverso l'imposizione di tariffe discriminatorie, l'ingresso di concorrenti nella prestazione dei servizi liberalizzati di posta elettronica ibrida.

Relativamente alle intese, mi limito a richiamare solo alcune delle violazioni riscontrate. Ricordo anzitutto che nel periodo di riferimento l'Autorità ha sottoposto a un attento vaglio l'attività di autoregolamentazione svolta da consorzi e associazioni di imprese, attività spesso informata all'esigenza di tutelare la qualità di un certo prodotto o servizio. Tuttavia, nei numerosi procedimenti istruttori fin qui svolti si è potuto accertare che a fianco della attività volta a garantire la qualità, si innescano spesso pratiche restrittive della concorrenza, consistenti nella ripartizione del mercato tra le imprese associate, nell'innalzamento artificiale di barriere all'entrata, nella predeterminazione di quote produttive e nella fissazione comune di prezzi o tariffe, fattispecie, quest'ultima, risultata la più comune tra le violazioni individuate nei procedimenti conclusi nel corso del 1998. Si tratta, in particolare, dei casi relativi alle tariffe per i servizi dei commercialisti e dei ragionieri, ai codici di autoregolamentazione predisposti nell'ambito del settore farmaceutico, ai prezzi dei servizi di manutenzione degli ascensori. Di sicuro rilievo, poi, sono state le istruttorie che hanno interessato il settore farmaceutico ed in cui l'intervento dell'Autorità è stato volto a tutelare la concorrenza tra medicinali appartenenti alla stessa famiglia di farmaci. Le imprese che commercializzavano tali medicinali, infatti, erano solite coordinare le proprie politiche di vendita, dando luogo a un evidente parallelismo dei

prezzi, che hanno così avuto una dinamica assai accentuata. Nel corso dell'anno l'Autorità ha anche accertato alcune intese aventi come obiettivo di coordinare i comportamenti degli operatori nell'ambito di procedure di gara bandite da enti pubblici, quale, ad esempio, l'intesa tra due imprese assicuratrici avente ad oggetto la ripartizione del servizio di copertura assicurativa degli enti pubblici nell'area di Bologna, intesa peraltro risalente al 1984.

Passando alla pubblicità ingannevole, va rilevato che è proseguita la forte dinamica relativa alle denunce, che nel 1998 sono state 975, in 300 casi i messaggi pubblicitari denunciati sono stati ritenuti ingannevoli. Al riguardo, è opportuno ricordare che l'attività in materia di pubblicità ingannevole non è determinata autonomamente dall'Autorità, ma muove dalle richieste di intervento inviate da consumatori, loro associazioni, pubbliche amministrazioni e concorrenti. L'operato dell'Autorità è pertanto indirizzato verso i fenomeni che vengono percepiti come particolarmente rilevanti da chi ne è direttamente coinvolto. Il principale beneficiario di tale attività resta ovviamente il consumatore, che dispone così di un mezzo di tutela rispetto a pubblicità suscettibili di pregiudicare il comportamento economico. Il recepimento in corso della direttiva 97/55/CE, che stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa, completerà i profili di protezione.

Fin qui l'attività procedimentale. Tale attività, che è svolta nell'ambito di procedimenti che garantiscono agli interessati "la piena

conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione”, è poi sottoposta ad un controllo giurisdizionale pieno, controllo che costituisce garanzia per la stessa Autorità, nonché motivo di stimolo e riflessione.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l’Autorità ha intrattenuto rapporti, oltre che con i competenti organismi comunitari, con amministrazioni e autorità nazionali, in particolare con l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con la quale vi è una proficua e reciproca attività consultiva nell’ambito delle rispettive competenze. L’Autorità ha inoltre espresso 46 pareri alla Banca d’Italia in merito ad operazioni di concentrazione nel settore del credito; e non farà mancare il proprio contributo di approfondimento anche rispetto alle importanti istruttorie avviate recentemente. Infine, è doveroso ricordare la cooperazione con il Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, che ha fornito rilevanti elementi informativi e una costante e preziosa opera di collaborazione in relazione all’attività di tutela della concorrenza e di repressione della pubblicità ingannevole.

Come per gli anni precedenti, anche quest’anno le segnalazioni e i pareri dell’Autorità al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, sono risultate particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici, a cominciare dai settori di servizio pubblico, recentemente liberalizzati ovvero di prossima liberalizzazione, in particolare il settore delle telecomunicazioni, i trasporti, il settore

elettrico e, più di recente, quello postale. Gli interventi dell'Autorità hanno inoltre riguardato le fondazioni bancarie, le attività professionali, il settore sanitario, la distribuzione commerciale, l'editoria, il settore alimentare. In tutti questi casi, il compito dell'Autorità, come espressamente indicato nell'articolo 21, è stato di identificare, segnalando alle istituzioni interessate, quelle disposizioni normative o iniziative legislative e regolamentari che introducono distorsioni nel funzionamento dei mercati non giustificate da esigenze di interesse generale.

I poteri di segnalazione, meramente consultivi, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati. Non sempre le valutazioni e i suggerimenti dell'Autorità sono fatti propri dai destinatari degli stessi; spesso generano vivaci discussioni, stimolando il dialogo e l'approfondimento delle tematiche segnalate; in ogni caso consentono di dare voce all'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e del mercato, ciò che costituisce di per sé il migliore contributo che l'Autorità possa fornire. Resta da sottolineare, con forza, che l'attività di segnalazione dell'Autorità non è immune da controlli, essendo difficile immaginare un controllo più alto, più nobile e più democratico di quello del legislatore, cui spetta comunque ricomporre anche i valori della concorrenza e del mercato, che l'Autorità è chiamata a rappresentare nel processo di decisione pubblica in virtù degli stessi articoli 21 e 22

della legge n. 287/90, nel contesto di una valutazione più generale e di opportunità delle scelte legislative da farsi.

Ed ora qualche rapida riflessione sull'esperienza applicativa della disciplina nazionale sulla concorrenza. L'adozione della legge n. 287/90 nel nostro ordinamento ha avuto ed ha un significato di notevole importanza, innanzitutto perché ha costituito un segnale importante della completa accettazione del libero mercato come valore da proteggere e tutelare non soltanto in relazione agli impegni internazionali del Paese, in sintonia con le previsioni comunitarie, ma come strumento di disciplina economica generale. L'attività dell'Autorità in applicazione della legge ha progressivamente interessato tutti i settori dell'economia nazionale, come emerso dal breve resoconto sull'attività svolta, ed affrontato numerose problematiche di carattere generale sul funzionamento dei mercati.

Di sicuro rilievo, inoltre, è stata la scelta operata dal nostro legislatore di modellare la legge italiana sulla disciplina comunitaria, peraltro prevedendo espressamente che l'interpretazione delle disposizioni sostanziali della legge nazionale sia effettuata "in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza", ciò che ha consentito all'Autorità di avvalersi di un corpo di principi consolidati in oltre trent'anni di esperienza comunitaria e, dunque, un'applicazione immediatamente efficace della legge nazionale, nonché, e soprattutto, pienamente armonica con l'applicazione fatta dalla Comunità di quegli stessi

principi in tutti i Paesi dell'Unione. Lo stretto collegamento tra disciplina nazionale e normativa comunitaria si è poi ulteriormente rafforzato a seguito dell'approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, potendo adesso l'Autorità applicare direttamente gli articoli 81, paragrafo 1, e 82 del Trattato CE (ex articoli 85 e 86). Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha iniziato ad avvalersi di tale competenza, avviando tre procedimenti istruttori, di cui uno già concluso, volti a verificare se i comportamenti delle imprese coinvolte integrassero una violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ex artt. 85 e 86). L'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie potrebbe acquisire nei prossimi anni un rilievo fondamentale nel contesto italiano, nella misura in cui l'Autorità può per tale via, conformemente alla giurisprudenza in materia della Corte di giustizia, accertare il contrasto con le pertinenti disposizioni comunitarie di misure normative e regolamentari che autorizzino o comunque facilitino comportamenti anticoncorrenziali delle imprese.

Nel complesso, e per certi versi proprio in virtù della similarità e stretta interdipendenza tra normativa comunitaria e nazionale, l'esperienza applicativa della legge n. 287/90 è fondamentalmente positiva. Qualche problema tuttavia c'è, qualche miglioramento è auspicabile. Sarebbe opportuno ad esempio, per ragioni di tempestività e di efficacia, che anche all'Autorità, come alla Commissione europea, fosse riconosciuto il potere di adottare misure cautelari. Penso inoltre che andrebbe sostanzialmente rivista, in senso conforme a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, la previsione relativa ai poteri di

determinazione dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie, in modo da consentire maggiore flessibilità nella gestione dello strumento sanzionatorio e favorire il perseguimento degli importanti obiettivi della repressione e della deterrenza. Penso anche ai termini troppo stringenti previsti dalla disciplina nazionale ai fini dello svolgimento delle istruttorie relative alle operazioni di concentrazione, solo quarantacinque giorni, a fronte dei quattro mesi della procedura comunitaria e a tempi analogamente estesi previsti negli altri Stati membri.

Rilevo, infine, che l'Autorità nazionale dovrà in prospettiva acquisire ulteriori poteri e competenze, essendo stato di recente adottato dalla Commissione il libro bianco in materia di modernizzazione delle regole di applicazione delle norme antitrust comunitarie. Tale progetto, destinato a rendere ancora più omogenee e interdipendenti la normativa comunitaria e quelle nazionali, intende ampliare il decentramento a favore delle autorità nazionali in relazione all'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE (ex articolo 85). Sono dunque non pochi i motivi che inducono a ritenere che al personale dell'Autorità, cui ritengo doveroso rivolgere un ringraziamento pubblico per la dedizione e la qualità del lavoro svolto, sarà richiesto un impegno sempre maggiore.

Ma restiamo al presente. La sfida che l'Italia è chiamata ad affrontare, e che sarà decisiva per non vanificare gli sforzi e i sacrifici sostenuti per partecipare fin dall'inizio all'Unione monetaria, nonché, e

soprattutto, per conseguire quegli obiettivi di crescita e di sviluppo necessari per poter competere con gli altri Paesi, ha bisogno del contributo di tutti e dovrà essere affrontata da subito: ogni ritardo aumenta i costi da pagare. E' pertanto indispensabile che ciascuno faccia la propria parte. Al riguardo, questa Autorità non può che impegnarsi ad esercitare fino in fondo il ruolo che le compete, sia attraverso l'attività procedimentale, al fine di evitare che le imprese si sottraggano artificialmente al confronto concorrenziale, sia attraverso l'esercizio del potere di segnalazione, in modo da non far mai mancare il suo contributo alla formazione delle regole che direttamente o indirettamente abbiano un'incidenza sulla dinamica competitiva. L'obiettivo, comune a tutti noi, non può che essere di restare in Europa al passo con gli altri Paesi e di garantire che i benefici concorrenziali raggiungano effettivamente l'intera collettività.