



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

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

Roma, 30 maggio 2000

L'intera economia dei Paesi industrializzati sta attraversando una fase di profonda trasformazione. L'innovazione tecnologica in corso determina infatti una drastica riduzione del costo di trasferimento dell'informazione, una delle risorse essenziali per il funzionamento delle relazioni economiche e sociali. Si tratta di un mutamento di grande rilievo, con ripercussioni significative anche sullo stile di vita e sui bisogni dei consumatori.

Il miglioramento dei sistemi di comunicazione rende più semplice e meno costosa la loro utilizzazione, determinando un ampliamento delle opportunità di scambio e per questa via un allargamento geografico dei mercati. Ciò crea le condizioni per un ulteriore approfondimento della divisione sociale del lavoro, che avrà l'effetto di incrementare in misura assai rilevante le potenzialità di crescita del reddito, dell'occupazione e del benessere complessivo.

Al fine di cogliere appieno le opportunità offerte dai cambiamenti in corso occorre che il sistema economico italiano, alla stregua di ogni altro sistema economico, sia in grado di rispondere con la necessaria elasticità all'evoluzione delle cosiddette "condizioni fondamentali" dell'economia. In null'altro consiste infatti il concetto di "flessibilità", così ripetutamente evocato nel dibattito contemporaneo, se non in questa capacità di adattamento, che consente ai nuovi stimoli e agli incentivi provenienti dalle mutate condizioni di produzione e di domanda di tradursi effettivamente in un trasferimento di risorse verso i settori a più alta potenzialità di espansione. La capacità del sistema produttivo italiano di adeguarsi a una nuova e più efficiente allocazione

delle risorse è tanto più necessaria in una fase in cui, nonostante l'ingresso nell'Unione monetaria europea, l'economia del nostro Paese continua ad operare ben al di sotto del suo potenziale: il tasso di disoccupazione delle risorse di lavoro rimane infatti elevato, ed è particolarmente preoccupante che le risorse lasciate inutilizzate siano in ampia misura quelle dei giovani alla ricerca di prima occupazione.

E' innegabile, peraltro, che nel contesto dell'Unione monetaria, una volta definite a livello centrale la più parte delle scelte di politica macroeconomica, la crescita economica dei singoli Paesi deriva soprattutto dall'operare del meccanismo dei vantaggi comparati, a sua volta strettamente influenzato dai diversi gradi di flessibilità nell'utilizzazione dei fattori produttivi nei vari contesti nazionali. In particolare, se i necessari processi di riallocazione delle risorse vengono frenati da assetti regolamentari diffusi e spesso improvvidamente penetranti e se l'intervento pubblico nell'economia, anche nelle circostanze nelle quali dovrebbe in astratto reputarsi necessario ed auspicabile, conduce all'offerta di servizi pubblici qualitativamente modesti, le possibilità produttive di un Paese si riducono anche sensibilmente.

Per raggiungere l'obiettivo di una crescita economica sostenuta e duratura, in grado di consentire una graduale riduzione della disoccupazione e il miglioramento generale del benessere della popolazione, non vi è alternativa alla partecipazione al processo in corso di allargamento dei mercati ed è indispensabile che si riescano a coniugare i vantaggi derivanti dai mutamenti tecnologici in atto con la struttura produttiva esistente, senza timori o resistenze. Cercare di

sottrarsi alla sfida della concorrenza tramite l'adozione di misure regolamentari di ingiustificata protezione non è una alternativa vantaggiosa: non solo i consumatori sono danneggiati, ma le stesse imprese, relegate ad operare in un mercato geografico ristretto, vedono inevitabilmente compromesse le possibilità di sviluppo di più lungo periodo. Il successo di un'impresa, come quello di un intero sistema economico, non possono infatti che misurarsi sulla capacità dell'una e dell'altro di confrontarsi con imprese e sistemi concorrenti.

Spetta in questo quadro all'assetto istituzionale il compito di creare le condizioni che garantiscano il maggior grado di flessibilità possibile, consentendo così che si realizzi concretamente l'allargamento e l'integrazione dei mercati verso cui spinge il progresso tecnologico. In particolare, l'innescarsi di un meccanismo virtuoso di adattamento ai processi evolutivi prevalenti richiede che i mercati siano posti in grado di operare con la massima efficienza competitiva e senza ostacoli artificiali. All'assetto istituzionale si chiede dunque di garantire l'efficace svolgimento di due funzioni: 1) il controllo e l'inibizione dei comportamenti anticoncorrenziali da parte dei soggetti operanti sui diversi mercati; 2) l'appropriata regolazione dei mercati che, per le particolari condizioni di tecnologia e di domanda, presentano rischi di cattivo funzionamento.

La riforma della regolazione, cui negli ultimi anni si stanno dedicando il Parlamento e il Governo, richiede che siano eliminate le regole ingiustificatamente restrittive che frenano le possibilità di sviluppo di molti settori, ingessandoli in equilibri non più rispondenti alle esigenze dei consumatori. Va invece mantenuto l'intervento

regolativo necessario a garantire il buon funzionamento del mercato, in tutte le ipotesi in cui possa essere altrimenti pregiudicato l'interesse generale e, in ogni caso, preferendo regole generali ed imparziali che incentivino i soggetti economici a porre in atto comportamenti socialmente desiderabili, piuttosto che prescrizioni particolari e dirette di specifici comportamenti. L'obiettivo da perseguire, in definitiva, è il mantenimento dell'insieme minimo di vincoli regolamentari, lasciando il più ampio spazio al libero gioco della concorrenza.

Far rispettare le disposizioni sostanziali della normativa posta a tutela della concorrenza è il compito assegnato dal legislatore, in applicazione dell'articolo 41 della Costituzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'azione dell'Autorità è volta a impedire che l'esercizio abusivo del potere di mercato, i comportamenti concertati dei soggetti economici e la realizzazione di concentrazioni tali da costituire o rafforzare una posizione dominante restringano in misura significativa la capacità degli operatori di competere effettivamente sui mercati, ostacolando per questa via l'adeguamento della struttura produttiva alle trasformazioni tecnologiche e all'evoluzione della domanda e rallentando, in ultima analisi, lo sviluppo economico del paese.

Il rispetto della normativa antitrust non costituisce, peraltro, solo una condizione indispensabile per uno sviluppo economico ordinato e duraturo. Assicurare agli operatori economici pari opportunità conduce infatti alla realizzazione di un ambiente di mercato idoneo a soddisfare al meglio le esigenze dei consumatori: le imprese, in

presenza di pressioni concorrenziali, offrono una più ampia gamma di beni e servizi, di migliore qualità e a prezzi più contenuti.

Certo, il miglioramento delle condizioni competitive dell'economia, nel favorire l'allargamento dei mercati e i mutamenti nella divisione sociale del lavoro, può porre problemi di equità, giacché, in generale, il costo della flessibilità ricade in modo non uniforme sui diversi soggetti sociali, talvolta depauperando il capitale umano e il valore investito in talune professioni e attività, e imponendo riduzioni dei livelli occupazionali in alcuni settori. Che il costo della flessibilità debba essere socializzato, affinché non ricada in modo difforme tra i diversi soggetti economici, che non ne portano specifica e diversa responsabilità, è non solo auspicabile ma necessario. La vera sfida non è dunque sul se, ma sui modi di tale socializzazione. Infatti il presupposto per soddisfare agevolmente la domanda di maggiore equità è proprio il conseguimento di una maggiore ricchezza, condizione che può realizzarsi solo attraverso l'adeguamento del sistema produttivo alle nuove realtà tecnologiche e di mercato. Risulta pertanto di importanza primaria che al costo sociale dell'adeguamento si faccia fronte, tutte le volte in cui ciò sia possibile, con appropriate politiche economiche redistributive, rifuggendo dalla tentazione di giustificare l'adozione di politiche di tipo conservativo con la necessità di soddisfare la domanda di equità sociale.

Un'ulteriore argomentazione utilizzata per difendere assetti regolamentari e politiche di tipo protezionistico, e al contempo esaltare i possibili svantaggi legati alla globalizzazione, insiste sulle difficoltà che l'apertura dei mercati potrebbe provocare alle imprese abituate a

operare in ambiti più ristretti. Ma, a ben vedere, la rivoluzione informatica, abbassando i costi di accesso ai mercati mondiali, riduce i vantaggi informativi una volta strettamente legati alla dimensione. Le nuove tecnologie tendono dunque a ridurre, non ad accrescere, i vantaggi relativi delle grandi imprese. Per l'assetto industriale dell'Italia, tradizionalmente caratterizzata da una struttura produttiva in cui prevalgono le imprese di piccole dimensioni, si tratta di un fattore estremamente positivo. E' innegabile, peraltro, che le imprese italiane hanno sempre tratto grande beneficio dall'allargamento dei mercati, riuscendo ad espandersi progressivamente nei Paesi che via via si aprivano al commercio con l'estero, adattando le proprie tecnologie di produzione al progresso tecnico prevalente e differenziando i propri prodotti al mutare della domanda.

Se questi risultati sono stati ottenuti nel settore manifatturiero tradizionale, in cui pure erano importanti i vantaggi conseguibili dallo sfruttamento delle economie di scala, a maggior ragione essi possono essere conseguiti nei mercati attualmente in fase di crescita, ove il progresso tecnologico comporta benefici da cui le imprese di piccola dimensione possono trarre vantaggi relativi superiori, accedendo ad attività e a mercati precedentemente loro preclusi. Ciò non significa, va da sé, che le dimensioni delle imprese che sapranno meglio cogliere i vantaggi delle mutate condizioni di offerta e di domanda resteranno necessariamente piccole. La crescita dimensionale è anzi, in se stessa, conseguenza del contesto competitivo ed evidenza del successo delle imprese più efficienti. A tal fine, è indispensabile che il gioco concorrenziale non sia falsato.

Il ruolo svolto dall'Autorità, fin dalla sua istituzione, è stato precisamente volto ad impedire i comportamenti restrittivi delle imprese che tendono ad ostacolare l'ingresso dei nuovi operatori frenandone ingiustificatamente le opportunità di sviluppo. Soprattutto nei servizi di pubblica utilità appena liberalizzati, tuttavia, la tutela della concorrenza da sola non è sempre sufficiente. Le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, le poste, il settore televisivo sono esempi di mercati in rapida evoluzione e dalle grandi opportunità di crescita, ma ancora frenati da regolamentazioni basate su riferimenti tecnologici e di consumo spesso superati. Le riflessioni e gli interventi che, a livello nazionale, sono stati orientati a favorire l'espansione della produzione e dei consumi non sempre si rivelano adeguati a tale scopo. Ciò vale anche per le regolamentazioni adottate per adeguarsi ai processi comunitari di liberalizzazione.

Le direttive comunitarie si limitano infatti a definire i principi generali che devono informare le diverse normative nazionali, lasciando agli Stati membri la scelta delle concrete e specifiche modalità per darvi attuazione. In Italia, come peraltro in Francia, le direttive comunitarie sono state spesso interpretate come se imponessero un livello massimo di liberalizzazione. Nel settore postale, ad esempio, la direttiva comunitaria 97/67/CE è stata recepita in Italia introducendo il livello minimo di liberalizzazione in essa previsto, con la conseguenza che l'area della riserva non è stata ridimensionata ma ampliata. Tale decisione si è fondata sull'applicazione meccanica dei parametri previsti nella direttiva, nell'errata convinzione che il benessere sociale fosse associato al minor livello di concorrenza possibile e che pertanto non fosse auspicabile l'estensione degli ambiti di liberalizzazione. Ben

diversamente da così, il recepimento di una direttiva comunitaria dovrebbe costituire l'occasione per affrontare complessivamente le problematiche regolatorie di un determinato settore, eliminando i vincoli ingiustificatamente restrittivi e consentendo così ulteriori e maggiori opportunità di crescita alle proprie imprese. La scelta minimale, invece, esplica un effetto frenante sull'allargamento dei mercati e può condurre al mantenimento di mercati oligopolistici segmentati, spesso sulla base dei vecchi confini nazionali: ciò riduce complessivamente la competitività del sistema e rischia di vanificare il progetto di ridefinire la "divisione del lavoro" all'interno dello spazio economico dell'Unione Europea.

Relativamente alle politiche di apertura alla concorrenza dei servizi di pubblica utilità, l'Autorità ritiene opportuno ribadire che le privatizzazioni non conducono necessariamente alla concorrenza, anche se associate ad estese liberalizzazioni, ma possono invece favorire la creazione di monopoli privati, solo eventualmente più efficienti. La circostanza che le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità il più delle volte operano nei mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale rende ricorrente e naturale la tendenza ad ostacolare l'ingresso in tali mercati di eventuali concorrenti. Ai fini di un controllo efficace del rischio di monopoli privati, è opportuno valutare attentamente la necessità di una ristrutturazione societaria, da effettuarsi preventivamente rispetto alla privatizzazione. In linea generale è da preferire una vera e propria separazione proprietaria, in quanto questa presenta il duplice vantaggio di eliminare gli incentivi dell'impresa in posizione dominante ad estendere abusivamente tale posizione in altri mercati potenzialmente concorrenziali e di semplificare

l'attività di regolamentazione, rendendo meno rilevanti eventuali asimmetrie informative tra il regolamentatore e l'impresa regolamentata.

Le scelte italiane sono state tuttavia di tipo diverso. Telecom Italia è stata privatizzata senza neanche una preventiva valutazione sull'opportunità di una separazione verticale; le Ferrovie e le Poste continuano ad essere verticalmente integrate. Una riflessione più articolata al riguardo vi è stata in occasione della riforma del sistema elettrico nazionale e di quella, recentissima, relativa al gas. Per quanto riguarda il settore elettrico il problema delle discriminazioni collegate ad una gestione integrata di tutte le fasi della produzione e distribuzione è stato affrontato e risolto, sia pure in maniera meno radicale di quanto sarebbe stato possibile tramite una separazione proprietaria, affidando la gestione della rete di trasmissione ad un operatore indipendente responsabile di tutte le scelte strategiche dell'impresa. Per il settore del gas, che pure costituisce un esempio essenzialmente positivo di adeguamento alla relativa direttiva comunitaria, sotto il profilo che qui rileva la scelta è stata ancor meno coraggiosa, atteso che per Snam è stata proposta una ristrutturazione solo societaria, permanendo cioè l'integrazione proprietaria anche nella gestione della rete.

L'esperienza di numerosi Paesi dimostra invece che le ragioni che rendono preferibile la separazione sono in genere più forti di quelle che inducono a ritenere vantaggioso il mantenimento dell'integrazione verticale. Le politiche di liberalizzazione dovrebbero, anche in Italia, adeguarsi a questo cambiamento di prospettiva,

riconoscendo che la scelta di mantenere l'impresa verticalmente integrata ovvero di procedere ad uno smembramento societario e proprietario deve essere basata su argomentazioni di natura tecnica volte a verificare, nel caso concreto, l'effettivo rilievo dei benefici dell'integrazione. La scelta degli assetti strutturali del mercato dovrebbe infatti dipendere da considerazioni di efficienza, evitando ogni riferimento pregiudiziale a motivazioni di politica industriale volte a creare o a rafforzare eventuali "campioni nazionali".

Più in generale, i processi di liberalizzazione e di privatizzazione dovrebbero essere sistematicamente condotti in modo tale da creare le premesse per un contesto effettivamente concorrenziale. Un monito in questo senso ci viene dal settore dell'energia elettrica: a un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 79/99 si riscontrano ripetute e significative evidenze, non tutte riconducibili alla gradualità del periodo transitorio, di difficoltà di accesso alla rete elettrica in linea con il nuovo assetto competitivo e pluralistico del settore. Peraltro, sebbene il gestore della rete di trasmissione nazionale abbia piena titolarità e funzioni dal 1° aprile 2000, l'assunzione di diritti ed obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica da parte di terzi produttori indipendenti, essendo condizionata all'emanazione di ulteriori provvedimenti, resta al momento in capo ad Enel, che continua a servire una parte consistente del mercato libero.

Creare le condizioni per un sufficiente grado di concorrenza fin dall'inizio del processo di liberalizzazione è di fondamentale importanza, tanto più in settori, quali quelli dei servizi di pubblica utilità, in cui la cultura della concorrenza non è certo radicata e che

dunque richiedono anzitutto e soprattutto uno sforzo per far capire che il mutamento c'è stato, o comunque è in atto, e che pertanto occorre trarne le conseguenze. La mancata abitudine alla competizione, dovuta a contesti normativi del passato, anche recentissimo, continua tuttavia, sia nell'ipotesi in cui permangono estese aree di monopolio legale, sia nei settori dove l'apertura alla concorrenza è stata più efficace, a costituire un alibi o comunque uno dei fattori che "favorisce" comportamenti anticoncorrenziali, come testimonia l'attività svolta dall'Autorità in questo ultimo anno, molto spesso volta ad evitare che le imprese operanti in mercati ormai liberalizzati ne ostacolino l'accesso ovvero reintroducano restrizioni e vincoli comportamentali che la riforma regolamentare ha inteso eliminare.

L'Autorità ha avuto modo, ad esempio, di constatare e sanzionare taluni comportamenti realizzati da Ferrovie dello Stato, che, nel mettere a disposizione i propri servizi di trasporto ferroviario, ha abusivamente favorito, a scapito dei concorrenti, le società da essa controllate o partecipate, indirizzando verso di esse una parte cospicua e crescente della domanda di trasporto intermodale. Ciò conferma che la separazione contabile e societaria non risulta, non di per sé, idonea a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. L'obiettivo di una separazione sostanziale tra i servizi di trasporto ferroviario e altre attività ad essi collegate appare pertanto particolarmente desiderabile e, lo aggiungo, facilmente conseguibile.

Anche con riferimento ai mercati di telecomunicazione che venivano via via aperti alla concorrenza, non sono mancati procedimenti

che hanno interessato l'operatore in posizione dominante, in ragione dei suoi tentativi di ostacolare l'ingresso dei concorrenti. Ancora recentemente, l'Autorità ha infatti accertato che Telecom Italia aveva cercato di conquistare una posizione dominante nel mercato dei servizi di collegamento ad Internet, imponendo ai suoi concorrenti in questo mercato condizioni contrattuali per l'accesso alla rete telefonica particolarmente gravose, in particolare di prezzi persino superiori a quelli praticati dalla stessa Telecom Italia alla clientela finale. Per effetto di tali comportamenti sarebbe pertanto risultato impossibile, per i nuovi operatori, rimanere nel mercato senza subire perdite considerevoli. Sono inoltre attualmente in corso, sempre nei confronti dell'ex-monopolista, due procedimenti istruttori tesi a verificare se configurano abusi di posizione dominante i comportamenti posti in essere in occasione della negoziazione dei contratti di interconnessione inversa e quelli relativi alle modalità di commercializzazione dei servizi Interbusiness attraverso l'offerta all'utenza di accesso alla rete per la trasmissione dati sulla base della tecnologia ADSL.

Gli interventi dell'Autorità nei confronti delle imprese fornitrici di servizi pubblici non hanno riguardato soltanto la repressione di comportamenti abusivi, ma anche accordi collusivi nell'ambito di mercati caratterizzati dalla presenza di più operatori. Nel settore del radiomobile, i pur evidenti benefici per gli utenti, in termini di riduzione di prezzi, di differenziazione del prodotto e di miglioramenti qualitativi dell'offerta, sono stati inferiori a quelli possibili a causa dei comportamenti posti in essere da Tim e Omnitel, fino a pochi mesi prima le due sole imprese operanti in tale mercato. Con un procedimento istruttorio concluso nel settembre 1999, l'Autorità ha infatti accertato

che i due operatori si erano accordati per fissare congiuntamente i prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile e i prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, riducendo significativamente, a svantaggio degli utenti, il grado di concorrenza nel mercato. La gravità dell'intesa ha indotto l'Autorità a infliggere alle due imprese una sanzione globale di quasi 150 miliardi di lire, la maggiore in termini assoluti mai comminata dall'Autorità.

Il caso Tim/Omnitel dimostra che la cultura della concorrenza non si acquisisce da un giorno all'altro e che nei settori di recente liberalizzazione sussiste non solo il rischio di comportamenti abusivi, ma anche quello di accordi collusivi. Occorre cambiare modo di pensare, rendersi conto che vanno lasciati al loro posto, dunque alle nostre spalle, ricordi e nostalgie del passato, capire che protezioni e collusioni sono dannose in primo luogo per lo stesso sistema delle imprese, che perdono competitività nello spazio europeo ed in quello internazionale, dove l'abitudine alla competizione in tutti i settori, anche nei servizi pubblici, ha fatto crescere le imprese, non importa se private o pubbliche, e con esse l'economia reale. Basti pensare al costo per le imprese nella competizione internazionale di tariffe più alte nell'energia, nei trasporti, nella comunicazione, nelle assicurazioni. Non è un caso che i risultati in termini di sviluppo economico e di miglioramento della competitività siano più favorevoli nei Paesi, anche europei e molto simili al nostro, dove i processi di liberalizzazione dei mercati hanno avuto un ritmo più sostenuto e gli obiettivi sono stati perseguiti con coraggio e lungimiranza.

La spinta alla liberalizzazione dovrebbe inoltre estendersi anche a livello locale, non essendo accettabile che i vincoli eliminati a livello centrale siano mantenuti o reintrodotti localmente. In questa prospettiva l'Autorità è intervenuta con un parere a proposito del processo di riforma della disciplina dei servizi pubblici locali. Nella stessa ottica è opportuno ricordare, ad esempio, che la pianificazione strutturale del mercato, che il decreto legislativo sulla liberalizzazione della distribuzione commerciale intendeva superare, è stata riproposta negli interventi normativi di un gran numero di Regioni, con la conseguenza che, sia pure in modo meno penetrante di quanto avveniva in passato, la regolamentazione in materia continua a rimanere invadente. L'irrigidimento dei mercati rischia di determinare, nel lungo periodo, danni ben maggiori di quelli prodotti da un'accresciuta e immediata flessibilità.

La riforma della regolazione dovrebbe estendersi, infine, anche ai servizi diversi da quelli di pubblica utilità, quali i servizi professionali, quelli finanziari e assicurativi, i servizi di distribuzione commerciale al dettaglio e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. A questi servizi fa capo una quota considerevole del prodotto interno lordo del Paese, sicché, ove fossero più ampiamente liberalizzati, il loro ruolo potrebbe considerevolmente aumentare, contribuendo in modo significativo all'espansione del reddito e dell'occupazione nell'economia nazionale.

Ciò non significa, beninteso, che la regolamentazione economica vada interamente eliminata, essendo a volte necessaria per il perseguimento di importanti interessi di carattere generale, quali la

garanzia di un livello minimo di servizio per alcuni servizi essenziali, la stabilità dei mercati finanziari e assicurativi, la qualità dei servizi professionali, l'ordinato sviluppo urbanistico e ambientale. Tali obiettivi, tuttavia, non debbono essere perseguiti ostacolando l'ingresso nei mercati, attraverso l'individuazione di limiti quantitativi ovvero ricorrendo a onerosi procedimenti amministrativi o, ancora, fissando prezzi minimi per i servizi offerti, bensì mediante opportuni interventi di riforma volti a stabilire regole che consentano il perseguimento degli interessi di carattere generale nel massimo rispetto possibile dei principi della concorrenza.

La liberalizzazione dei servizi, è opportuno ribadirlo, deve inoltre essere attuata in modo tale da favorire un ambiente il più concorrenziale possibile e che dunque non riguardi solo il prezzo, bensì tutte le componenti di un determinato servizio. I meccanismi concorrenziali, infatti, generano risultati positivi se tali da influenzare l'attività d'impresa in relazione a tutte le caratteristiche delle possibili strategie commerciali. Un esempio per tutti è fornito dal processo di riforma della regolamentazione in materia di distribuzione dei carburanti. In tale settore la liberalizzazione ha infatti riguardato, fino ad epoca recentissima, solo i prezzi; ciò che non ha consentito una reale apertura di tale mercato. Le scelte del modello di liberalizzazione sono state probabilmente influenzate dall'esigenza di favorire un passaggio graduale verso un mercato meno regolamentato, che tuttavia ha contribuito a mantenere nel tempo assetti assai poco concorrenziali e tali da favorire comportamenti collusivi, come ipotizzato dall'Autorità in un'istruttoria in corso nei confronti delle principali compagnie petrolifere italiane.

Una liberalizzazione parziale o, se si preferisce, una mezza riforma, raramente mantiene le promesse di produrre un compromesso pragmaticamente positivo nel mondo del possibile. Più spesso conduce a risultati insoddisfacenti per tutti, fino a produrre, in alcuni casi, effetti tali da lasciare spazio a nostalgie di prezzi regolamentati. E tuttavia il ritorno a regimi di prezzi più o meno controllati non è la medicina appropriata. E' invece necessario, da un lato, una liberalizzazione compiuta; dall'altro, il rigoroso rispetto della normativa a tutela della concorrenza, che spetta a questa Autorità garantire con gli strumenti di cui dispone. Non è certo un caso che in questo momento l'Autorità stia portando a termine la citata istruttoria sui carburanti e un procedimento sulle assicurazioni, queste ultime oggetto anche di un'indagine conoscitiva.

Oltre ai procedimenti in corso appena richiamati, ed indipendentemente dal loro esito, occorre sottolineare che numerose violazioni della concorrenza sono state riscontrate in settori precedentemente caratterizzati da una diffusa regolamentazione. Anche in questi ambiti è infatti emersa la tendenza a ridurre il gioco della concorrenza, che l'eliminazione dei prezzi amministrati aveva invece inteso promuovere. In molti casi si è trattato di accordi per fissare i prezzi di vendita. Nel settore farmaceutico, ad esempio, l'Autorità ha concluso nel luglio 1999 un procedimento istruttorio relativo a pratiche restrittive della concorrenza volte a coordinare i prezzi di vendita dei farmaci collocati in classe C, dunque a totale carico del paziente. Alla base del parallelismo di prezzo riscontrato dall'Autorità vi era un fitto scambio di informazioni tra diverse società che commercializzavano lo stesso principio attivo con marchi differenti.

Nello stesso periodo di riferimento l'Autorità ha accertato e sanzionato l'esistenza di intese restrittive realizzate nel settore dei servizi professionali. Mi riferisco, in particolare, all'intesa posta in essere nel settore della revisione contabile, che ha coinvolto le sei principali imprese operanti in tale settore, tutte note società multinazionali, e a cui ha contribuito significativamente l'associazione di categoria. In questo procedimento è stato accertato un significativo coordinamento delle politiche commerciali delle imprese, realizzato tramite la predisposizione di un tariffario relativo ai compensi per le singole prestazioni, la messa in atto di una politica volta a ridurre le possibilità di sottrazione reciproca dei clienti ed infine la decisione comune di non partecipare a gare di appalto quando il criterio di aggiudicazione fosse quello del massimo ribasso. L'Autorità ha inoltre sanzionato un'intesa posta in essere dall'associazione dei consulenti del lavoro e consistente in un boicottaggio collettivo realizzato in seguito alla decisione di uno dei principali produttori di software applicativo per l'amministrazione e gestione del personale in Italia di attivarsi anche nel mercato a valle dell'offerta di servizi informatici per la elaborazione delle buste paga. Il boicottaggio era stato giustificato con l'intento di proteggere l'attività dei consulenti del lavoro dall'ingresso di un concorrente in un ambito di attività ritenuto riservato, ma ne aveva invece ostacolato l'operare in attività svolte del tutto legittimamente.

I casi appena richiamati evidenziano che nei mercati soggetti ad una regolamentazione diffusa la severa applicazione della normativa antitrust è essenziale per evitare che le imprese restringano la concorrenza ben al di là di quanto già previsto dalla regolamentazione vigente ovvero reintroducano, tramite comportamenti

privati, le restrizioni che la riforma della regolamentazione aveva inteso eliminare. Con riferimento agli strumenti più appropriati per stimolare comportamenti concorrenziali in settori interessati da riforme liberalizzatrici, una riflessione particolare deve essere dedicata all'introduzione dei cosiddetti tetti antitrust. L'individuazione di quote di mercato soglia che inderogabilmente non devono essere superate da nessun operatore è una scorciatoia inadeguata, che pure in molti settori dell'economia, dal cinema ai diritti televisivi relativi al calcio e, recentemente, al gas è stata proposta con buone intenzioni, senza però che venissero considerate le innumerevoli controindicazioni. Innanzitutto, l'individuazione di una quota di mercato è una misura troppo meccanica per la definizione di una posizione dominante ed è tale da influenzare negativamente la stessa applicazione della normativa antitrust: in tal modo viene infatti implicitamente assegnata una patente di liceità a tutti i comportamenti posti in essere dall'impresa posizionata al di sotto della quota di mercato soglia, con effetti negativi sull'evoluzione del processo concorrenziale. Inoltre, se i tetti antitrust non sono temporanei e si impedisce durevolmente all'impresa dominante di operare al di sopra della quota di mercato ad essa assegnata, si realizza una segmentazione artificiale dei mercati, che può favorire comportamenti collusivi, con una significativa riduzione del grado di concorrenza.

Nel periodo oggetto della presente relazione, l'Autorità ha ricevuto 12 comunicazioni volontarie di intese e più di 500 comunicazioni di progetti di concentrazione, circa 800 denunce di comportamenti ritenuti anticoncorrenziali e un migliaio concernenti messaggi pubblicitari, cui vanno aggiunte oltre 30 richieste di pareri ai

sensi degli artt. 21 e 22 della legge. L'aumento del numero delle richieste di intervento si è accompagnato, nel corso del tempo, ad una più precisa corrispondenza tra la natura delle questioni segnalate e l'ambito della competenza propria dell'Autorità.

Tra le fattispecie di comportamenti anticompetitivi ricorrenti, numerose sono le intese restrittive consolidate nell'ambito di associazioni di categoria. Nell'anno appena trascorso queste hanno riguardato, oltre ai già ricordati casi della revisione contabile e della consulenza del lavoro, il settore farmaceutico, quello della produzione di caldaie a gas e quello della vendita dei diritti televisivi sportivi. La consuetudine degli incontri tra associati e la scarsa consapevolezza dell'importanza anche sociale della normativa antitrust determinano infatti, in non pochi casi, un clima favorevole all'adozione di comportamenti collusivi fino alla creazione di veri e propri cartelli. Come accertato in relazione al consorzio dei produttori di conglomerato bituminoso, un particolare strumento che favorisce accordi orizzontali di prezzo e di ripartizione dei mercati può essere offerto dai cosiddetti consorzi di qualità. L'attività di tali consorzi, sicuramente importante per la valorizzazione delle produzioni nazionali, non può e non deve costituire uno strumento per rafforzare, invece che la qualità a vantaggio dei consumatori, il potere di mercato delle imprese coinvolte.

Nel settore dei beni di consumo, dove le imprese cercano spazi di mercato tramite la differenziazione del prodotto, gli accordi collusivi non riguardano necessariamente il prezzo, ma possono avere ad oggetto altri ambiti che coinvolgono il più vasto insieme delle strategie commerciali delle imprese. L'Autorità ritiene che queste

tipologie di accordi debbano essere valutate con la medesima severità dei cartelli tradizionali perché, come quelli, consentono alle imprese di fissare prezzi ben più elevati di quelli concorrenziali, con svantaggi significativi per i consumatori. Nel marzo di quest'anno, ad esempio, l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti dei principali produttori di latte artificiale per neonati, riscontrando che essi si erano accordati per coordinare le rispettive politiche commerciali e distributive. Precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, l'intesa ha arrecato grave pregiudizio ai consumatori, costretti ad acquistare il prodotto a prezzi sensibilmente maggiorati.

L'attenzione all'insieme delle politiche commerciali delle imprese assume rilievo anche nei casi di abuso di posizione dominante, Richiamo qui il procedimento a termine del quale l'Autorità ha accertato che Coca Cola e due dei suoi imbottiglieri hanno abusato della loro posizione dominante fidelizzando i grossisti di bevande, tramite clausole contrattuali di sconto particolarmente favorevoli, nel tentativo di espellere dal mercato il principale concorrente, Pepsi Cola. Un ulteriore profilo abusivo è stato riscontrato nei contratti stipulati con la grande distribuzione organizzata, avendo Coca Cola imposto, in virtù della sua forza di mercato, l'occupazione di spazi all'interno dei punti vendita allo scopo di ostacolare la presenza dei concorrenti. Tali comportamenti abusivi sono stati considerati particolarmente gravi, in quanto volti a ridurre sensibilmente la gamma dei prodotti offerti al consumatore finale. Al di là del caso di specie, il provvedimento Coca Cola riveste notevole importanza precisamente perché consente di evidenziare che le previsioni in materia di abuso sono caratterizzate

dalla peculiarità che la norma sanziona comportamenti aggressivi che sarebbero considerati leciti in un mercato concorrenziale, ma che risultano invece vietati qualora posti in essere da un'impresa in posizione dominante, la quale, precisamente in ragione di tale posizione, ha una speciale responsabilità.

Passando alle concentrazioni, va anzitutto ricordato che il divieto imposto dalla legge non ha come scopo di impedire la semplice crescita delle dimensioni aziendali, bensì di controllare che, nei mercati in cui un'impresa dominante opera, non si creino condizioni strutturali dannose per l'evoluzione concorrenziale e, in ultima analisi, negative per lo sviluppo economico del Paese. Ne consegue, da un lato, che qualsiasi operazione di concentrazione notificata, indipendentemente dalla sua dimensione, può condurre alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante; dall'altro, che più ampio è il mercato e più articolata e variegata la struttura dimensionale dell'industria, come nel caso italiano, meno numerosi saranno i casi in cui un'operazione di concentrazione desti preoccupazione sotto il profilo concorrenziale.

Anche rispetto al 1999 e al primo trimestre del 2000 si conferma il dato di una scarsa propensione ad acquisire imprese estere (e viceversa): l'incidenza delle operazioni transfrontaliere sul valore totale delle transazioni è infatti fra i più bassi in ambito comunitario. Nello stesso periodo è tuttavia notevolmente aumentato, con un incremento pari al 25%, il numero di operazioni di concentrazioni notificate, rispetto alle quali, per le ragioni sulle quali mi sono prima soffermato, è stato necessario avviare solo sei istruttorie. Tra queste segnalo l'acquisizione della Schweppes da parte di Coca Cola, conclusa

con un ritiro della notifica a seguito dei rilievi mossi dall'Autorità; e l'acquisizione del controllo della società Autostrade da parte della società Edizioni Holding, operazione autorizzata con condizioni atte ad evitare il rischio di una possibile monopolizzazione del mercato della ristorazione autostradale da parte di Autogrill, società controllata da Edizioni Holding.

Un rilievo a sé merita l'esame della concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, valutata da Banca d'Italia per quanto attiene ai tipici mercati bancari della raccolta e dell'impiego dei fondi e da questa Autorità per quanto riguarda il factoring e i mercati finanziari del risparmio gestito. I due procedimenti, avviati in funzione della rilevante compressione della concorrenza suscettibile di determinarsi in alcune aree geografiche del Paese, sono stati portati avanti con uno spirito di profonda collaborazione istituzionale, e si sono conclusi con il via libera all'operazione a seguito della proposta avanzata dalle parti di alienare un certo numero di sportelli bancari. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha inoltre espresso alla Banca d'Italia 56 pareri in merito alle operazioni di concentrazioni nel settore del credito, nonché in merito alle importanti istruttorie in tema di intese tra istituti bancari, una delle quali ha portato, per la prima volta, a sanzionare le banche coinvolte.

Infine, una particolare attenzione va rivolta all'attività di controllo e repressione della pubblicità ingannevole. Questa realizza una forma di tutela diretta dei consumatori, in quanto acquirenti dei beni e servizi presenti sul mercato, da quei messaggi pubblicitari che inducano o possano indurre in errore i destinatari e che, a causa del

loro carattere decettivo, possano pregiudicarne il comportamento economico ovvero che, per questo motivo, ledano o possano ledere un concorrente. Richiamo anche che di recente il legislatore ha attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'ulteriore competenza a giudicare anche sulle controversie in materia di pubblicità comparativa. Nel relativo decreto sono precisate le condizioni cui è subordinata la liceità della comparazione per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti dal confronto. Tale competenza rafforza il legame tra l'attività in materia di concorrenza e quella di pubblicità, al contempo segnando un'evoluzione importante per un ordinamento orientato a reprimere forme di comparazione tra prodotti e servizi unicamente sotto il profilo della concorrenza sleale.

Nel corso del 1999 e nei primi tre mesi del 2000 è stata accertata l'ingannevolezza di 275 messaggi pubblicitari. E' possibile individuare alcune tematiche rilevanti, collegate a settori e ad ambiti particolarmente interessati a fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole: le telecomunicazioni, il credito al consumo, i cosmetici, gli integratori alimentari, l'attività di formazione. Si tratta talvolta di forme particolarmente odiose, come quelle in cui vengono prospettate offerte di lavoro, che invece celano corsi a pagamento, senza che poi vi sia alcuna garanzia di ottenere un lavoro. La stringente necessità di tutela in questo settore deriva dalla considerazione che il pregiudizio sopportato dal consumatore si concreta non solo in una perdita patrimoniale, ma anche in una perdita di tempo e di opportunità alternative.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità si è avvalsa della cooperazione del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, cui va un doveroso ringraziamento per il prezioso lavoro svolto, sia in relazione all'attività di concorrenza che alla repressione della pubblicità ingannevole. Proficuo e di grande collaborazione è stato il rapporto con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, scandito da uno scambio reciproco di pareri concernenti i rispettivi settori di competenza.

Continuando nella scia di un'importante tradizione, l'Autorità ha utilizzato i poteri, assegnati dalla legge, di segnalare eventuali distorsioni della concorrenza derivanti da norme e progetti normativi. Questa attività ha interessato diversi settori. Mi limito qui a richiamare le diverse segnalazioni concernenti i servizi professionali, settore rispetto al quale diventa sempre più impellente un progetto organico di riforma, e la recente segnalazione che ha affrontato il problema del tipo di procedura più adeguato ai fini dell'assegnazione delle licenze UMTS, risolvendolo nel senso di individuare il criterio decisivo, dopo che si è verificata l'idoneità dei soggetti in campo, nel fattore prezzo. Questo è infatti la misura più oggettiva del confronto concorrenziale e quella che assicura la maggiore trasparenza.

Al di là del merito delle questioni affrontate, si intende qui evidenziare che l'Autorità crede molto, con sincera convinzione, che tale attività sia testimonianza di un collegamento sostanziale e di un dialogo continuo con il Parlamento, utile ed indispensabile, affinché il contributo che la legge le richiede, in termini di segnalazione di norme e progetti

normativi aventi effetti distorsivi della concorrenza, sia portato alla valutazione della massima espressione della democrazia del Paese.

I casi e i settori fin qui richiamati sono soltanto esemplificativi degli interventi svolti dall'Autorità nell'obiettivo di favorire l'evoluzione concorrenziale dell'economia italiana. Il fondamento comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione della legge antitrust ha rafforzato la qualificata indipendenza strutturale e funzionale dell'Autorità, garantendo che le sue decisioni siano basate su un substrato normativo e giurisprudenziale ampiamente consolidato. L'indipendenza dell'Autorità rappresenta la maggiore garanzia per un'applicazione efficace del diritto antitrust, accanto alla democrazia procedurale. Non soltanto le parti dei procedimenti vengono preventivamente informate con la più completa e trasparente motivazione delle risultanze istruttorie relative ai procedimenti che le riguardano, garantendo peraltro ampio spazio al contraddittorio, ma anche il mondo delle imprese e, in generale, il grande pubblico possono seguire l'evoluzione dell'attività tramite la pubblicazione e la diffusione elettronica delle decisioni.

Naturalmente, al fine di costituire un utile strumento di indirizzo dei comportamenti delle imprese, i provvedimenti dell'Autorità vanno considerati insieme alle decisioni dei competenti organi giurisdizionali, il Tribunale Amministrativo del Lazio e il Consiglio di Stato: decisioni che forniscono criteri generali di interpretazione delle norme a tutela della concorrenza, suggerendo talvolta all'Autorità rimedi agli eventuali vizi procedimentali individuati e, comunque, utili indicazioni.

L'Autorità è e si sente parte di un sistema europeo di istituzioni che hanno il compito di vigilare sull'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, fondato sui principi fondamentali sanciti fin dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità europea, e solo riaffermati dalle integrazioni successive dell'Atto Unico, di Maastricht e di Amsterdam. La Commissione ha fino ad oggi, sotto il controllo sempre attento del giudice comunitario, svolto un compito essenziale, consistente non solo nel vigilare sul comportamento delle imprese e degli Stati membri, ma anche nel guidare il processo di progressiva apertura del mercato europeo complessivamente considerato. Oggi la situazione è diversa, essendosi la maggior parte degli Stati membri adeguati al modello comunitario di tutela della concorrenza. Vi è dunque la necessaria esperienza e maturità per assumere le responsabilità maggiori che il progetto di modernizzazione promosso dalla direzione generale della concorrenza, oggi sotto la responsabilità di Mario Monti, intende affidare alle autorità nazionali.

Il progetto di modernizzazione è volto alla realizzazione di un sistema meno accentrato in cui le autorità e i giudici nazionali abbiano, nell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, le medesime possibilità di intervento della Commissione, eliminando competenze esclusive che finora hanno ostacolato il processo di decentramento. Tale progetto richiede tuttavia un maggiore grado di cooperazione tra le diverse autorità nazionali. La rete delle autorità di concorrenza dell'Unione Europea può infatti guadagnare significativamente di efficienza solo se vengono sollecitate le sinergie e incentivate forme di cooperazione anche di natura orizzontale. Permettere il più ampio scambio di informazioni tra autorità nazionali di

concorrenza sarebbe pertanto funzionale alla realizzazione di un'Europa meglio organizzata per la repressione delle pratiche restrittive della concorrenza e, per ciò stesso, più omogenea e più unita.

E mi riferisco all'Europa come traguardo irrinunciabile e valore complessivo, che non può essere ricondotto alla sola concorrenza. C'è anche l'Europa della solidarietà, del lavoro per tutti, del pari sviluppo di tutte le sue parti, della cultura, degli ideali dell'uomo libero difesi dall'impegno comune, in definitiva della democrazia. Tale dev'essere il contesto nel quale si realizza la democrazia economica, che nella parità di opportunità per tutti, dunque nella concorrenza, trova la sua più significativa espressione. L'Autorità crede nella concorrenza che stimola e non scoraggia l'iniziativa degli imprenditori capaci di investire e di creare posti di lavoro, di innovare, di competere in modo sano con altri operatori aventi uguale aspirazione. La competizione, tuttavia, non può essere ostacolata da una burocrazia cieca e da vincoli normativi fuori del tempo; abbisogna invece di stimoli, comprensione, supporto rapido in un sistema bancario moderno e in un sistema assicurativo aperto e capace anch'esso di modernizzarsi; e deve inoltre trovare già nel nostro Paese, e non più soltanto altrove, l'assistenza di un mondo professionale ben organizzato e non corporativo, capace di rispondere alla domanda attuale, che, almeno per la fascia che interessa il mondo delle imprese, è articolata, sofisticata e multidisciplinare.

Quest'anno la legge n. 287/90, e con essa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, compiono dieci anni. L'auspicio è che l'Autorità li dimostri nella sempre maggiore maturità e consapevolezza del proprio ruolo e dell'importanza dell'attività da essa

svolta, che a tal fine richiede una tensione ed un impegno profondo e costante da parte di tutti i suoi dipendenti, cui va pertanto un grazie di cuore. L'Autorità nel suo complesso è fiera e gelosa al tempo stesso della sua indipendenza, che ritiene condizione assolutamente necessaria per il suo operare e che la rende ancor più consapevole di prestare un servizio al Paese e di non esercitare alcun potere che non sia quello voluto dal Parlamento di applicare la legge, nei limiti invalicabili da questa sanciti.