

1. LIBERALIZZAZIONE, REGOLAMENTAZIONE E AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LO SPAZIO PER LA CONCORRENZA

E' sicuramente motivo di soddisfazione e di orgoglio, per l'Italia, aver raggiunto gli obiettivi di contenimento del disavanzo pubblico e del tasso di inflazione previsti dal Trattato di Maastricht per la partecipazione all'Unione Monetaria. Si tratta di un aggiustamento macroeconomico di grande rilievo, realizzato in un tempo assai breve e conseguito in un contesto non particolarmente favorevole: la crescita economica ha continuato a essere modesta e l'occupazione stagnante. E' altrettanto sicuro che la moneta unica può contribuire significativamente alla crescita della produzione e del reddito del Paese, innescando significativi processi di integrazione e di convergenza.

Ciò non significa tuttavia che, una volta raggiunto il risultato di "entrare" nell'euro, sia possibile allentare la vigilanza. Al fine di "rimanere" in Europa al passo con gli altri Stati membri dell'Unione e di massimizzare i vantaggi derivanti dalla moneta unica è infatti necessario che lo sforzo finora compiuto sia accompagnato da azioni specifiche volte a creare un ambiente economico flessibile e aperto, tale da favorire la crescita dell'economia reale e garantire più solide prospettive di occupazione.

Il tema della concorrenza assume, in tale prospettiva, un'importanza determinante. La piena apertura dei mercati, conseguita senza ritardi né sotterfugi, costituisce infatti il necessario sostegno per garantire una presenza di rilievo dell'Italia in Europa; soprattutto rappresenta una condizione indispensabile per consentire alle nostre imprese di crescere e di competere sui mercati internazionali. A tal fine, è anzitutto necessaria la definizione di quadri normativi volti a garantire condizioni di concorrenza omogenee in ambito comunitario, eliminando vincoli ingiustificati che, specie nei settori dei servizi, frenano le possibilità di crescita produttiva delle imprese. La partecipazione all'Europa è un processo continuo che richiede altresì una persistente attenzione alla necessità di contenere il disavanzo pubblico: occorre pertanto che anche l'azione della pubblica amministrazione sia ispirata a principi concorrenziali, in modo da contribuire attivamente al perseguimento di obiettivi di

razionalizzazione e di efficienza della spesa.

La riconsiderazione degli stessi obiettivi dell'intervento pubblico e la realizzazione di un contesto regolamentare più snello rappresentano dunque compiti di grande importanza, rispetto ai quali l'Autorità è fermamente intenzionata a svolgere, nel rispetto delle sue competenze, un ruolo di rilievo. Mi rendo conto che nei Paesi come l'Italia, dove il settore dei servizi pubblici è caratterizzato da limitazioni legali all'accesso e da un'ampia diffusione di diritti speciali ed esclusivi, l'intervento delle autorità nazionali antitrust può apparire talvolta limitato, marginale. Non va dimenticato, tuttavia, che l'Autorità ha svolto e svolge un ruolo importante nei processi di liberalizzazione e di riforma degli assetti normativi attraverso i poteri a essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90. Non è un caso, infatti, che nel corso degli ultimi anni siano stati particolarmente numerosi gli interventi di segnalazione su progetti di legge e iniziative governative che, a parere dell'Autorità, rischiavano di introdurre significative restrizioni della concorrenza in una pluralità di settori economici. Un dialogo costruttivo tra l'Autorità e le istituzioni interessate ha mitigato questo rischio in numerose occasioni.

A ciò si aggiunga che il contributo dell'Autorità alla tutela del mercato e alla configurazione complessiva del quadro concorrenziale potrà essere ancora più significativo grazie all'ampliamento delle sue possibilità di intervento. Mi riferisco, in primo luogo, alle evoluzioni normative intervenute nel corso degli ultimi anni che hanno razionalizzato e meglio definito i suoi compiti nei settori caratterizzati dalla presenza di autorità settoriali di regolamentazione. Con l'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249, che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sono state infatti attribuite all'Autorità antitrust anche le competenze in materia di applicazione della normativa per la tutela della concorrenza in precedenza spettanti al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Gli assetti istituzionali italiani si sono così avvicinati a quelli comunitari, dove la competenza in materia di tutela della concorrenza è stata stabilita sulla base di criteri funzionali e non settoriali, in modo da favorire il realizzarsi di un'estesa esperienza applicativa e garantire l'omogeneità interpretativa delle disposizioni sostanziali della legge. L'unica eccezione, che è anche un'anomalia nello scenario europeo, resta pertanto quella del settore bancario.

In secondo luogo, è importante sottolineare che i limiti dell'intervento dell'Autorità rispetto a normative e regolamentazioni anticoncorrenziali potrebbero essere in parte superati grazie all'applicazione decentrata degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma. La possibilità per l'Autorità di applicare direttamente tali norme comunitarie, riconosciuta espressamente dal legislatore italiano mediante l'articolo 54, comma 5, della legge comunitaria del 1994, ha ormai ricevuto nuovo vigore in virtù della comunicazione della Commissione dell'ottobre 1997 concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE.

Il decentramento nell'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, come rilevato nella stessa comunicazione, risponde a un'esigenza di democrazia e di efficienza, nella convinzione che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, qualsiasi decisione è più efficacemente adottata dalla istituzione più prossima ai destinatari della stessa. Rileva, in questa sede, che l'Autorità, nell'ipotesi in cui applichi direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato ben potrà disporre, in funzione dei casi sottoposti al suo esame, di margini più ampi al fine di sanzionare fattispecie restrittive della concorrenza. E' ormai pacifico, infatti, che al preciso scopo di salvaguardare l'effetto utile di tali disposizioni, è possibile sanzionare anche i comportamenti di imprese derivanti, direttamente o indirettamente, da misure normative. Muovendo dal rilievo che il perseguimento di un regime fondato sulla libera concorrenza costituisce uno degli scopi della Comunità e che gli Stati membri non possono adottare misure che compromettano la realizzazione di tale scopo, la Corte di Giustizia europea è infatti pervenuta alla conclusione che sono incompatibili con il diritto comunitario quelle misure statali che consentano alle imprese di sottrarsi ai divieti imposti dalle norme comunitarie sulla concorrenza. Risultano così vietate le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano eventuali comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. La stessa costruzione logico-giuridica potrebbe essere utilizzata anche dalle autorità antitrust nazionali.

Pur con i limiti insiti nella prassi e nella giurisprudenza in questione, l'applicazione decentrata degli articoli 85 ed 86 apre nuovi orizzonti all'attività dell'Autorità che, oltre a verificare la legittimità di comportamenti d'impresa aventi rilevanza non solo nazionale, potrà anche pervenire, come ci insegna il

nostro giudice costituzionale, alla disapplicazione delle regolamentazioni pubbliche che, in quanto abbiano le accennate caratteristiche, sono in palese contrasto con il diritto comunitario. In tal modo, l'Autorità potrà apportare un contributo importante alla definizione degli assetti concorrenziali in quei settori e rispetto a quelle attività che sono ancora oggi soggette a troppi vincoli e limitazioni, che in qualche caso trovano la loro ragion d'essere non tanto nel perseguimento di interessi generali quanto nella difesa di interessi corporativi e di parte, frenando lo sviluppo e ostacolando la competitività dell'economia italiana nella prospettiva europea.

E' tenendo presenti questi rilievi che vengo a una rapida rassegna dei settori e delle attività economiche che ancora stentano ad aprirsi alla concorrenza. Alcuni passi avanti sono stati compiuti; molto, è inutile nasconderselo, resta ancora da fare.

2. I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ: ASSETTI REGOLAMENTARI E PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI

Comincio dal settore dei servizi di pubblica utilità, settore in cui decisivo e insostituibile, ai fini dell'avvio dei processi di liberalizzazione, è stato il ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie. Il processo di liberalizzazione da queste promosso consiste in un insieme di misure per certi versi minime, in quanto emanate tenendo conto delle caratteristiche istituzionali e di mercato di una pluralità di Paesi, ancora molto diversi tra loro. Beninteso, nulla vieta ai singoli Paesi di adottare percorsi di liberalizzazione più rapidi o più incisivi; anzi. Il principio che la concorrenza rappresenta generalmente lo strumento più efficace per raggiungere l'efficienza non dovrebbe essere alla base della sola azione comunitaria, ma ispirare le scelte normative anche a livello nazionale.

Le politiche di liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità non sempre trovano, tuttavia, un contesto di agevole applicazione. Le resistenze a una piena apertura alla concorrenza vengono giustificate, soprattutto rispetto ad alcuni

settori, facendo leva sulla necessità di garantire su base nazionale un insieme uniforme di prestazioni, a condizioni ragionevoli e alla generalità degli utenti. In particolare, viene evidenziato il timore che l'eliminazione degli ostacoli regolamentari all'ingresso favorisca l'entrata di nuovi operatori unicamente nelle attività più redditizie, con significativi peggioramenti del conto economico dell'impresa soggetta agli obblighi del servizio universale e conseguente abbassamento del livello qualitativo del servizio offerto. Si tratta tuttavia di argomenti troppo spesso pretestuosi.

Invero, anche nei casi in cui gli obblighi del servizio pubblico siano prevalenti, tanto da far temere che una piena liberalizzazione possa condurre a una indesiderata riduzione della qualità e dell'estensione del servizio, la soluzione appropriata non può essere il mantenimento del monopolio legale su tutte le attività svolte dall'impresa titolare dei diritti speciali ed esclusivi. L'isolamento dal confronto concorrenziale tende infatti a ridurre l'incentivo a innovare e a migliorare la qualità dei servizi offerti, ciò che, come sottolineato dall'Autorità a più riprese, non solo danneggia i consumatori ma neppure rafforza le imprese coinvolte. Si tratta, dunque, di individuare soluzioni regolamentari idonee a conciliare l'apertura alla concorrenza con il rispetto degli obblighi del servizio universale. Una possibile soluzione potrebbe ad esempio consistere nell'assoggettare i nuovi entranti, quando abbiano raggiunto quote di mercato di un certo rilievo, all'obbligo di partecipare per quanto di ragione al finanziamento del servizio universale. Occorre comunque prestare attenzione alle modalità di individuazione dei costi effettivamente sostenuti dall'impresa che fornisce il servizio universale, anche al fine di evitare che le siano attribuiti vantaggi ingiustificati. Alcune importanti esperienze in altri Paesi mostrano infatti che le attività soggette agli obblighi di servizio pubblico non sempre necessitano di un intervento di sostegno, potendo spesso trovare un'adeguata remunerazione nel mercato.

E', in ogni caso, di rilevanza cruciale che i processi di liberalizzazione siano attentamente guidati dalla preoccupazione che il venire meno del monopolio legale non si risolva in una sua sostituzione con un monopolio di fatto. A tal fine, è necessaria un'attenta vigilanza affinché quelle imprese che si trovavano originariamente in posizione protetta di monopolio non vengano ad avvantaggiarsi della condizione di essere già attive nei rispettivi mercati per porre

in essere, dopo la liberalizzazione, comportamenti atti a ostacolare l'ingresso dei nuovi entranti o comunque alterare il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Passo ora alle problematiche concorrenziali relative alla fornitura di alcuni tra i più importanti servizi pubblici. Oltre a ricordare l'evoluzione normativa e regolamentare di origine comunitaria che ha concorso a modificare, in alcuni casi sostanzialmente, gli assetti di mercato, è di sicuro rilievo verificare in che modo e fino a che punto possibili interventi di liberalizzazione stabiliti e da stabilirsi a livello nazionale potrebbero effettivamente migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi e garantire una più efficace competitività complessiva delle imprese.

a) Il settore delle telecomunicazioni

Il progressivo processo di liberalizzazione nelle telecomunicazioni, realizzato a livello comunitario, ha sufficientemente dimostrato che le restrizioni all'accesso nei mercati non sono indispensabili a garantire gli obblighi del servizio pubblico. Partendo dalla liberalizzazione di mercati, come quello dei terminali telefonici e dei modem per la trasmissione dei dati, in relazione ai quali il monopolio legale era chiaramente non essenziale per garantire l'efficiente e generalizzata erogazione del servizio, si è infatti pervenuti da qualche mese, sia pure in Italia con gravi ritardi di natura regolamentare, alla liberalizzazione di tutti i mercati delle telecomunicazioni, nella convinzione che condizioni generali di concorrenza consentano assai meglio del monopolio un efficace soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

In Italia alcuni interventi, come la dismissione di Telecom Italia avvenuta nel corso del 1997, sono stati tuttavia realizzati in modo solo parzialmente funzionale all'individuazione di una struttura efficiente dei mercati. Anzitutto, la società è stata privatizzata praticamente nella sua interezza, senza un'analisi dei benefici concorrenziali che sarebbe stato possibile conseguire attraverso una dismissione separata delle diverse società operative da essa controllate. Inoltre, l'esercizio dei poteri speciali attribuiti nello statuto societario al Ministero del Tesoro per un periodo di tre anni non risulta inserito in un insieme di vincoli tali da garantire un quadro di certezze ai possibili investitori, riducendo sensibilmente, almeno durante questo periodo, le possibilità di disciplinare i

comportamenti di impresa tramite l'operare dei meccanismi concorrenziali nel mercato degli assetti proprietari.

Peraltro, a diversi mesi dalla privatizzazione della società e dalla scadenza del 1° gennaio 1998, l'effettiva apertura alla concorrenza non è stata ancora raggiunta. A differenza di quanto avvenuto nella maggior parte degli altri Paesi europei, infatti, in Italia gli interventi regolamentari che dovevano accompagnare il recepimento delle direttive comunitarie, interventi relativi alle condizioni di interconnessione con la rete fissa di Telecom Italia e all'eventuale onere di finanziamento del servizio universale, sono stati effettuati solo da pochissimo, ritardando così significativamente il processo decisionale dei possibili nuovi entranti. Preoccupanti, poi, sono stati i ritardi nella predisposizione della gara per lo svolgimento del nuovo servizio di telefonia mobile DCS 1800, che doveva essere svolta entro il 1997. Restano peraltro poco chiare le motivazioni che impediscono la creazione di una struttura di mercato che rifletta effettivamente le convenienze degli operatori: i vincoli alla presenza di nuove imprese sul mercato dovrebbero dipendere esclusivamente dall'eventuale scarsa disponibilità di frequenze radio e non essere la conseguenza di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una specifica struttura di mercato stabilita a tavolino.

b) Il trasporto aereo

Anche nei servizi di trasporto aereo la Commissione europea ha promosso un progressivo aumento del grado di concorrenza e dal primo aprile 1997 è stata eliminata ogni residua barriera all'ingresso di vettori comunitari nei mercati nazionali. E' ancora presto per potere effettuare una valutazione complessiva dell'influenza della piena liberalizzazione dei mercati sulla qualità dell'offerta e sulle tariffe. Finora comunque, più che nuovi ingressi nei mercati, si sono realizzati in Europa numerosi accordi tra i vettori di bandiera di Paesi comunitari e tra questi e compagnie aeree extracomunitarie, volti a rafforzare il peso competitivo dei singoli vettori. Le autorità di concorrenza svolgono un ruolo importante nella valutazione di queste intese, impedendo una segmentazione dei mercati artificiale e restrittiva. Questo tipo di intervento non è tuttavia sufficiente a realizzare un effettivo ambiente concorrenziale a beneficio degli utenti: l'introduzione di un acceso confronto concorrenziale sulle singole rotte aeree, infatti, dipende strettamente dalla disponibilità, dalle condizioni di assegnazione

e dalla durata ed estensione dei diritti di decollo e atterraggio.

L'industria aeroportuale, la sua regolamentazione e le sue possibili forme di mercato rivestono quindi un interesse particolare. Assetti regolamentari che promuovano l'efficienza gestionale e, ove possibile, la concorrenza nell'ambito dell'offerta di capacità e di servizi aeroportuali possono infatti migliorare la qualità e la gamma di questi servizi e rendere più accessibili e funzionali gli scali per i vettori, facilitando l'evoluzione concorrenziale del trasporto aereo a beneficio dei consumatori.

c) Il settore elettrico

Rispetto a quanto avvenuto nelle telecomunicazioni e nel trasporto aereo, nel settore della produzione e della fornitura di energia elettrica l'attività legislativa e regolamentare, sia nazionale che comunitaria, è stata per lunghi anni contraddistinta da una maggiore indifferenza per le problematiche concorrenziali. Fin dal 1994 l'Autorità ha attirato l'attenzione sui benefici che potrebbero derivare al Paese dalla creazione di una struttura concorrenziale nella produzione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti. Beninteso, l'eventuale privatizzazione dell'ENEL non dovrebbe tradursi in una semplice cessione ai privati di un monopolio, peraltro uno dei più estesi del mondo.

La direttiva comunitaria 96/92/CE, in Italia attualmente in corso di recepimento, è frutto di un compromesso negoziato per più di sei anni e lascia agli Stati membri ampie possibilità di scelta sul grado di concorrenza da introdurre nel settore. Dovendo scegliere tra libero accesso dei terzi alle reti e acquirente unico, il nostro Paese ha preferito la seconda opzione, il che permette il mantenimento di una pianificazione strutturale dell'offerta, ma certamente non esclude che venga realizzata un'apertura alla concorrenza di più ampia portata. Un contributo di grande importanza all'evoluzione concorrenziale del settore potrebbe venire, ad esempio, da un rapido allargamento della categoria dei consumatori qualificati, in modo da conseguire un'apertura dei mercati atta a realizzare, almeno potenzialmente, la più ampia libertà di scelta da parte delle utenze.

d) Il settore del gas

Sempre a seguito dell'intervento comunitario, a partire dal 2001 anche l'industria europea del gas naturale verrà interessata da una serie di profondi cambiamenti volti a favorire il raggiungimento di un maggiore pluralismo nelle fonti di approvvigionamento, in un mercato dove lo spazio della concorrenza è stato finora assai scarso. La direttiva comunitaria in corso di approvazione persegue infatti l'obiettivo di giungere nei prossimi dieci anni a una progressiva apertura alla concorrenza dei mercati del gas naturale dei vari paesi. La produzione di gas naturale, tuttavia, non può che essere limitata dai giacimenti in attività e questi, spesso localizzati in Stati lontani dai paesi consumatori, sono in genere scarsamente accessibili. Pertanto, è ben difficile, anche nell'ipotesi di una maggiore possibilità per gli utenti di rifornirsi sul mercato, che i meccanismi concorrenziali contribuiscano a un significativo ingresso nei mercati di fornitori alternativi di gas.

I meccanismi di mercato potrebbero essere almeno potenzialmente valorizzati attraverso un opportuno smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, vale a dire con una scissione in due società distinte delle fasi a monte (importazione, produzione e distribuzione primaria) e di quelle a valle (trasporto, stoccaggio e distribuzione al dettaglio), tuttora unificate nel medesimo gruppo. Tali trasformazioni, da un lato, consentirebbero di creare le condizioni per favorire l'ingresso e l'irrobustimento di nuovi operatori, che sarebbero così in grado di concorrere effettivamente a fornire le utenze servite dall'attuale monopolista; dall'altro, permetterebbero all'Autorità per l'energia e per il gas di svolgere la propria attività nelle forme più coerenti con i principi della concorrenza e del mercato.

e) Il trasporto ferroviario

Nel trasporto ferroviario le tematiche concorrenziali non appaiono al centro del dibattito, mentre sono soprattutto il livello qualitativo dei servizi e i disavanzi delle società ferroviarie a richiamare l'attenzione degli osservatori e degli esperti. Tali disavanzi sono dovuti, tra l'altro, all'esistenza di importanti rigidità di natura regolamentare che ostacolano l'operare della concorrenza e disciplinano scarsamente i comportamenti d'impresa, rendendo poco incisive le

stesse direttive comunitarie, che pure hanno posto le basi per l'evoluzione di un mercato integrato dei trasporti ferroviari.

Peraltro, l'esistenza di rilevanti economie di scala rende molto poco probabile conseguire una struttura concorrenziale nelle reti di trasporto ferroviario, mentre significative economie di coordinamento rendono problematica l'introduzione della concorrenza nel servizio di trasporto ferroviario dei passeggeri. Viceversa, ampie possibilità di liberalizzazione esistono per il trasporto di merci e potrebbero essere ulteriormente valorizzate da una reale separazione gestionale tra rete ed erogazione del servizio. Inoltre, se la domanda di trasporto ferroviario viene analizzata considerando tutte le effettive alternative disponibili sul mercato, è molto probabile che il trasporto su molte tratte ferroviarie non abbia le caratteristiche di monopolio e, pertanto, non richieda necessariamente una incisiva regolamentazione tariffaria. Ove così fosse, i controlli sui prezzi potrebbero essere limitati ai soli ambiti in cui il trasporto ferroviario mantiene una posizione dominante. Negli altri casi, invece, potrebbe essere perseguita un'ampia liberalizzazione volta a favorire l'operare dei meccanismi di mercato, in modo da garantire standard minimi di erogazione del servizio e, al contempo, contribuire al necessario risanamento aziendale.

f) Il settore portuale

Il settore portuale deve molto, sotto il profilo dell'apertura alla concorrenza, alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Il processo di trasformazione in senso concorrenziale del quadro normativo è stato infatti innescato dalla sentenza 10 dicembre 1991, "Merci convenzionali Porto di Genova", che ha sancito l'incompatibilità con le norme comunitarie del diritto di esclusiva concesso dalla normativa nazionale in relazione all'esercizio delle attività portuali. A sei anni di distanza, il 12 febbraio 1998, la Corte di Giustizia è nuovamente intervenuta in materia, questa volta accertando la contrarietà al Trattato delle norme nazionali concernenti la fornitura di manodopera temporanea per le operazioni portuali. A quattro anni dall'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riordino del sistema portuale, va pertanto riconosciuto che la prevista piena liberalizzazione del settore non è stata ancora conseguita completamente.

Nonostante questi ritardi di natura normativa e regolamentare, la legge n. 84/94 ha tuttavia creato un contesto favorevole all'eliminazione di buona parte delle problematiche concorrenziali che, negli anni passati, avevano suscitato numerosi interventi da parte dell'Autorità. Il nuovo quadro normativo, come testimoniato dall'indagine conoscitiva sui servizi portuali che l'Autorità ha recentemente concluso, ha inoltre dato origine ad alcuni importanti miglioramenti di efficienza del settore, consentendo l'ingresso sul mercato a numerosi operatori privati e ampliando notevolmente le possibilità operative dei soggetti imprenditoriali coinvolti. La concorrenza, sia pure limitatamente a quanto consentito dall'evoluzione normativa, ha rappresentato un'opportunità per le imprese e un sicuro vantaggio per gli utenti.

3. REGOLAMENTAZIONE NEI SETTORI DI MERCATO E CONCORRENZA

Il ruolo dell'azione comunitaria è stato sicuramente meno rilevante in quei settori, diversi dai servizi pubblici, in cui pure l'esercizio di attività d'impresa è tuttora condizionato da limiti e vincoli di natura regolamentare. In molti casi, alcuni dei quali segnalati dall'Autorità al Parlamento, al Governo e alle Amministrazioni locali, le esistenti restrizioni all'ingresso nel mercato non perseguono obiettivi d'interesse generale, ma sono soprattutto indirizzate a proteggere le imprese già operanti dalla concorrenza degli eventuali nuovi entranti, senza che ne derivi alcun vantaggio per i consumatori.

Nell'ambito dei servizi professionali, l'Autorità, con la conclusione nell'ottobre 1997 dell'indagine conoscitiva, ha posto in evidenza che gli assetti regolamentari vigenti in Italia sono nel complesso tra i più restrittivi in ambito europeo. Solo recentemente è stato rimosso, con la legge 7 agosto 1997, n. 266, l'impedimento all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale. Continuano invece a rimanere in vigore una serie di vincoli importanti - quali il divieto di qualsiasi forma di pubblicità tra i professionisti e la fissazione per legge di tariffe minime inderogabili, ormai abolite nella maggior parte dei paesi europei - che ostacolano l'operare dei meccanismi concorrenziali, impedendo agli utenti di beneficiare dei significativi risparmi sui costi originati dall'intenso

progresso tecnologico che ha interessato anche l'attività professionale. Al riguardo, va rilevato che il ruolo degli ordini a salvaguardia della professionalità degli iscritti non sarebbe certo messo in discussione dalla possibilità, lasciata ai professionisti, di adottare le forme organizzative ritenute più adeguate, di stabilire tariffe più direttamente collegate ai costi di fornitura delle relative prestazioni, nonché di avvalersi di messaggi pubblicitari aventi natura informativa. Si tratterebbe, molto più semplicemente, di interventi idonei a rendere più efficiente il sistema, e che, al contempo, consentirebbero agli utenti di beneficiare dei meccanismi concorrenziali.

Più in generale, soprattutto in un momento in cui il progresso tecnologico tende a modificare in maniera sostanziale le opportunità di occupazione, creandole in alcuni mercati e restringendole in altri, il mantenimento nel nostro Paese di ingiustificati ostacoli all'entrata può impedire un regolare flusso di energie da un'attività all'altra, da un settore all'altro, riducendo significativamente le possibilità di crescita del Paese. La limitazione degli accessi, laddove non giustificata dal perseguimento di obiettivi di interesse generale, introduce rigidità e distorsioni in un ambiente imprenditoriale e lavorativo, come quello italiano, che ha costruito i propri vantaggi comparati proprio sulla capacità di adattamento e sulla flessibilità che solo l'iniziativa privata e il libero mercato possono garantire.

Nella prospettiva della crescita economica e dell'evoluzione degli scambi è altresì importante che le istituzioni pubbliche riducano i costi di transazione delle imprese, anzitutto quelli legati all'assolvimento degli obblighi di natura amministrativa. Al fine di eliminare oneri inutili e garantire certezza sui tempi delle procedure, vanno pertanto perseguiti con rigore gli obiettivi di semplificazione e di decentramento amministrativi previsti dalla legge n. 59/97. L'abolizione di un numero sempre maggiore di autorizzazioni amministrative e la sostituzione di concessioni discrezionali con autorizzazioni o licenze da conferirsi in base a requisiti oggettivi non possono che comportare una riduzione, talvolta l'eliminazione, di vincoli istituzionali e burocratici alle attività d'impresa. Si tratta di presupposti indispensabili, anche se non risolutivi, per lo sviluppo di un ambiente concorrenziale, non falsato da barriere regolamentari.

Proprio sulla base delle disposizioni della legge n. 59/97, che promuovono

tra l'altro la razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione, si sono registrate significative evoluzioni di carattere normativo. Ad esempio, la riforma della disciplina concernente il settore della distribuzione commerciale al dettaglio, che ha peraltro accolto molti dei suggerimenti avanzati dall'Autorità nel 1993 nel Rapporto al Presidente del Consiglio su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", rappresenta un importante progresso verso un quadro normativo più conforme ai principi della concorrenza e del mercato. In particolare, la nuova normativa introduce molti elementi di liberalizzazione e di semplificazione regolamentare, tra cui l'accorpamento delle tabelle merceologiche nei soli due settori alimentare e non alimentare, l'eliminazione di una regolamentazione strutturale dell'offerta per gli esercizi di minori dimensioni e la previsione di una programmazione regionale che si riconduce principalmente a controlli di tipo urbanistico. Anche il regime autorizzatorio relativo alle medie e grandi strutture di vendita, sebbene rimanga complesso, registra importanti semplificazioni normative.

Allo stesso tempo, tuttavia, la formulazione delle norme che attribuiscono poteri alle Regioni e ai Comuni nell'ambito della nuova disciplina potrebbe prestarsi all'introduzione di ulteriori vincoli improntati a una regolamentazione strutturale dell'offerta e non giustificati da esigenze di interesse generale. E' pertanto auspicabile che le disposizioni contenute nel decreto, laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano attuate dalle Regioni e dalle Amministrazioni locali competenti in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione perseguiti dalla riforma.

4. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COME FORNITORE DI BENI E SERVIZI: IL RUOLO DELLA CONCORRENZA

Esistono numerosi settori in cui l'Amministrazione pubblica fornisce direttamente una quota molto consistente della domanda e nei quali i beni e i servizi offerti vengono pagati dai consumatori a un prezzo significativamente inferiore al costo di produzione. In tali casi, i relativi disavanzi gestionali, che

rappresentano una parte rilevante dei costi totali, sono coperti da finanziamenti pubblici che vengono attribuiti direttamente all'ente o all'azienda cui sono destinati, senza che venga valorizzato il ruolo dell'utente nel processo di controllo sull'allocazione dei fondi. In numerose circostanze, infatti, esistono effettive possibilità di scelta, sia pure talvolta tra servizi tutti forniti dall'Amministrazione pubblica; e una maggiore efficienza potrebbe essere perseguita consentendo all'utente di influenzare attraverso le sue decisioni i risultati gestionali delle imprese o degli enti erogatori. Il finanziamento a piè di lista dei disavanzi gestionali delle imprese introduce nel sistema economico privilegi che riguardano sia i lavoratori di queste strutture, che possono mantenere posti di lavoro e mansioni che altrimenti il mercato non consentirebbe, sia gli stessi comportamenti d'impresa, non favorendo l'aggiustamento dell'offerta alle esigenze anche qualitative della domanda.

Le soluzioni organizzative più efficienti potrebbero essere individuate direttamente dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, ove fossero effettivamente responsabili delle spese da esse sostenute in relazione a un vincolo di bilancio stringente. In tale ipotesi, a meno di non consentire significativi aumenti dei prezzi per i servizi pubblici forniti, le amministrazioni sarebbero infatti costrette a individuare le soluzioni organizzative economicamente più convenienti. Ciò potrebbe anche condurre, ad esempio, a un sostanziale allargamento geografico dei mercati nei quali i diversi servizi vengono erogati. Le amministrazioni, invece di sentirsi obbligate a fornire in proprio, o attraverso aziende appositamente costituite, i servizi pubblici che le comunità locali richiedono, potrebbero infatti presentarsi anche congiuntamente sul mercato, domandando servizi pubblici locali che imprese (pubbliche e private) in concorrenza fra loro potrebbero fornire in contesti geografici più ampi, con vantaggi di costo rilevanti.

Muovendosi in tale prospettiva l'Autorità ha auspicato, in un recente parere concernente la normativa sul trasporto pubblico locale, che il ricorso alle procedure concorsuali rappresenti la forma ordinaria di affidamento della gestione del servizio di trasporto locale. L'unica eccezione ammessa dovrebbe essere quella in cui sia la stessa Amministrazione a fornire direttamente il servizio. Per contro, anche laddove siano state costituite società miste con la partecipazione al capitale azionario delle amministrazioni pubbliche e di soci

privati, la procedura della gara pubblica aperta a tutti resta l'unica in grado di garantire il contribuente circa l'economicità della gestione e la qualità del servizio acquistato. Peraltro, la gara pubblica potrebbe permettere la stessa individuazione dei bacini ottimali di utenza all'interno dei quali eventuali economie di coordinamento possano effettivamente sviluppare tutti i loro effetti positivi.

5. I PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ

Passo ora a un resoconto ancor più succinto dell'attività svolta. Nel corso del 1997 l'Autorità si è espressa in relazione a 292 concentrazioni, 64 intese e 46 abusi di posizione dominante. Le concentrazioni esaminate hanno subito una sensibile riduzione rispetto agli elevati valori raggiunti nell'anno precedente (da 357 a 292), calo da ricondurre soprattutto a un rallentamento registrato nel settore della distribuzione commerciale. La maggior parte delle concentrazioni per le quali è stato completato il procedimento istruttorio sono state considerate non suscettibili di creare o rafforzare una posizione dominante, a seguito di modifiche introdotte dalle parti, nel corso della procedura, alla originaria prospettazione. E' stata invece vietata, ad esempio, l'acquisizione di una società attiva nei servizi di trasmissione dei dati, in quanto l'operazione avrebbe condotto a un rafforzamento della posizione dominante dell'operatore nazionale delle telecomunicazioni sui mercati della trasmissione dei dati e dei servizi applicativi, ostacolandone l'evoluzione concorrenziale.

L'attività relativa a presunti comportamenti restrittivi della concorrenza ha interessato i settori più diversi. Sono state condotte complesse istruttorie, al termine delle quali l'Autorità ha accertato l'esistenza di quattro abusi di posizione dominante e otto intese restrittive della concorrenza. Tra queste ricordo, a titolo solo esemplificativo, il caso dei contenitori di vetro cavo per alimenti e quello dei *compact disc*. Dalle relative istruttorie è emerso che il parallelismo dei prezzi osservato nei due mercati in questione non era il frutto della naturale dinamica del mercato e che nella concreta attuazione delle intese erano coinvolte le associazioni imprenditoriali di categoria. Come in precedenti

casi affrontati dall'Autorità nei più diversi settori, agricoli, industriali e di servizi, va ancora una volta riscontrato, pertanto, come organi di rappresentanza, legittimamente sorti a tutela degli interessi imprenditoriali collettivi, estendano illegittimamente la propria sfera d'azione fino a favorire comportamenti distorsivi della concorrenza.

La particolare gravità delle infrazioni constatate, nei casi appena ricordati come in altri, ha condotto l'Autorità a irrogare sanzioni amministrative che nel complesso hanno raggiunto i 50,5 miliardi di lire, pari al 2,5 per cento del fatturato che le imprese sanzionate hanno realizzato nei mercati interessati (contro 2,6 miliardi e l'1,6 per cento nel 1996). Per inottemperanza a diffide relative a precedenti provvedimenti, l'Autorità ha inoltre irrogato sanzioni per 2,2 miliardi di lire.

Passando al settore della pubblicità ingannevole, va anzitutto sottolineata la costante e progressiva crescita degli interventi a tutela della correttezza dei messaggi pubblicitari: nel biennio 1996-1997 sono stati conclusi oltre mille procedimenti, contro 843 nei precedenti quattro anni di attività. Dei 582 procedimenti conclusi nel 1997, l'ingannevolezza dei messaggi denunciati è stata riscontrata in ben 361 casi, il 27 per cento in più dell'anno precedente. Va inoltre sottolineato che l'intervento dell'Autorità, evitando forme di ingannevolezza nella prospettazione delle caratteristiche dei beni e dei servizi offerti, si erge non solo a difesa del consumatore, che rimane il protagonista principale di tale attività, ma anche a garanzia dell'intero processo concorrenziale; e ciò per il fatto stesso di impedire quei comportamenti pubblicitari che possano distorcere significativamente i rapporti concorrenziali tra imprese.

Resta da dire che i provvedimenti frutto delle attività procedurali fin qui ricordate possono essere sottoposti alla verifica del giudice e che non di rado lo sono. Spesso le sentenze del giudice confortano le posizioni espresse dall'Autorità, qualche volta no: fa parte delle regole del gioco. In entrambi i casi, tuttavia, tali sentenze costituiscono per l'Autorità un apporto utilissimo, sia in termini di riflessione che di correttivi da adottare, per il prosieguo della sua attività.

Non meno rilevante, sia in termini quantitativi che qualitativi, è risultato

l'impegno di carattere generale relativo ad attività non procedimentali. Mi riferisco anzitutto alle indagini conoscitive concluse nel corso del 1997, che hanno interessato, tra gli altri, i servizi portuali, gli ordini e i collegi professionali, il settore farmaceutico e quello del gas metano. Una menzione a parte merita l'indagine conoscitiva sulla finanza aziendale condotta congiuntamente con la Banca d'Italia, indagine che ha fornito un'ampia evidenza della relativa ristrettezza dei mercati nazionali.

Mi riferisco inoltre alle segnalazioni e ai pareri effettuati in relazione a specifiche normative contenenti, a giudizio dell'Autorità, disposizioni che distorcevano ingiustificatamente l'operare dei meccanismi concorrenziali. Tale tipo di intervento ha consentito di assecondare il processo di apertura alla concorrenza nelle industrie "a rete" come le telecomunicazioni, il gas e l'energia elettrica, settori fino a pochi anni fa interamente riservati a monopoli legali. Una cospicua attività di segnalazione ha inoltre interessato il settore dei trasporti e quello farmaceutico, nonché il commercio e le attività professionali e imprenditoriali. In diverse occasioni l'Autorità è altresì intervenuta per segnalare alcune problematiche connesse alla formulazione dei bandi di gara, da parte di amministrazioni locali e enti pubblici, per la fornitura di beni e servizi. Come già accennato, un dialogo costruttivo con le istituzioni e i soggetti interessati ha talvolta evitato, purtroppo non sempre, l'introduzione di misure distorsive della concorrenza in settori e rispetto ad attività che risentono della presenza di notevoli vincoli e limitazioni.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità ha inoltre intrattenuto rapporti con altre Amministrazioni dello Stato in più occasioni. Sono stati espressi 50 pareri alla Banca d'Italia e sette al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria. Il grado di collaborazione con altri organi dello Stato si apprezza anche nelle iniziative di cooperazione non derivanti dagli automatismi previsti dalla legge. Al riguardo occorre segnalare i pareri richiesti a questa Autorità da altre amministrazioni centrali, lo stretto rapporto di collaborazione raggiunto con la Guardia di Finanza e sancito dal protocollo d'intesa del 12 dicembre 1997, finalizzato a regolare i rapporti e a coordinare l'attività delle due Istituzioni; nonché la già ricordata indagine conoscitiva sulla finanza aziendale condotta congiuntamente con la Banca d'Italia.

6. SVILUPPI INTERNAZIONALI

Prima di concludere, ritengo utile spendere qualche parola sulla situazione di sostanziale interdipendenza tra evoluzione tecnologica, sviluppo economico e cambiamento istituzionale, situazione che non può non incidere sull'attività di un'autorità antitrust. L'ampliamento delle dimensioni geografiche dei mercati porta infatti con sé la necessità di analoghe trasformazioni istituzionali e procedurali, volte a conseguire un controllo dei comportamenti d'impresa in un contesto allargato rispetto ai tradizionali mercati nazionali. L'esigenza di pervenire a una più efficace applicazione delle normative antitrust a comportamenti d'impresa che esercitano effetti anche al di fuori dell'ambito nazionale trova però limiti spesso insormontabili nella confidenzialità delle informazioni sulle imprese. Limiti ancora più severi derivano anche dalla differente percezione che i vari ordinamenti assegnano alla pericolosità delle violazioni antitrust e dal diverso tipo di sanzioni previste.

In tale situazione, vale la pena dar conto di talune iniziative, volte appunto a porre le premesse per un più intenso grado di cooperazione nell'attività di tutela della concorrenza. Anzitutto, la già ricordata comunicazione della Commissione europea in materia di decentramento nell'applicazione degli articoli 85 e 86 contribuisce al consolidamento di un sistema a rete nel quale le attività delle autorità nazionali della concorrenza e della Commissione sono legate da un rapporto di stretta complementarietà, integrandosi e rafforzandosi a vicenda. A sua volta, l'approvazione in sede OCSE della Raccomandazione agli Stati membri diretta a favorire la cooperazione nell'identificazione e nella repressione dei cartelli internazionali tra imprese rappresenta un importante progresso verso l'individuazione e l'auspicabile repressione di un insieme di violazioni concorrenziali unanimemente riconosciute come fortemente restrittive. Infine, l'attività del gruppo di lavoro "Commercio e concorrenza" istituito presso l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, volta a individuare possibili complementarietà tra politiche commerciali e politiche della concorrenza, favorisce un'evoluzione verso un'auspicabile trattazione delle diverse questioni coinvolte in una sede e in un contesto comuni.

L'evoluzione in corso a livello internazionale deve essere vista con favore.

Al di là dei soggetti e delle istituzioni coinvolte, ciò che conta è che tali iniziative conducano alla creazione di un mondo in cui le imprese siano più libere di operare, ma senza che ciò comporti la sottrazione dei loro comportamenti al necessario controllo antitrust.

Questa relazione è in gran parte una testimonianza dell'attività svolta dall'Autorità nominata nel novembre 1990. La nuova Autorità, insediata nel novembre 1997, ha infatti avuto solo pochi mesi per tradurre in termini concreti il suo impegno. Un grazie, dunque, all'Autorità nella sua precedente composizione, cui siamo debitori, in particolare, di aver fatto conoscere l'attività che svolgiamo e di aver fatto crescere questa istituzione in misura considerevole.

Un grazie anche al personale dell'Autorità, senza la cui dedizione sarebbe ben difficile andare avanti e a cui è difficile chiedere di fare di più. Tenuto conto dell'ampliamento delle competenze intervenuto nel corso degli anni - primo fra tutti quello relativo al settore della pubblicità ingannevole e senza dimenticare l'eredità del Garante per la radiodiffusione e l'editoria - della complessità delle istruttorie, del numero sempre crescente di comuni cittadini che scoprono la nostra esistenza e si rivolgono a noi, è infatti paradossale che l'organico sia rimasto inalterato.

Confidando che tale situazione sia attentamente considerata, questa Autorità si propone di andare avanti nel segno della continuità, nella convinzione di apportare un contributo allo sviluppo del Paese, interpretando il proprio ruolo come un servizio da rendere e non come un potere da esercitare. Si tratta, peraltro, di un servizio che necessita dell'impegno di ciascuno: prima ancora che un insieme di regole da applicare la concorrenza è infatti una cultura da diffondere. L'obiettivo finale, comune a noi tutti, non può che essere quello di

realizzare un ambiente favorevole allo sviluppo di nuove opportunità, consentendo a nuove imprese e soprattutto ai giovani di partecipare con rinnovata dignità al processo di crescita economica e sociale del Paese.