



**AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Relazione annuale

**Presentazione del Presidente
Giuseppe Tesauro**

Roma, 28 giugno 2001

PAGINA BIANCA

L'entrata in vigore della legge a tutela della concorrenza ha rappresentato un momento di svolta nell'impostazione delle politiche d'intervento pubblico nell'economia. Diversamente dagli interventi di natura dirigistica, diretti a predeterminare i percorsi dello sviluppo industriale e produttivo, la politica della concorrenza si affida alla libertà, delle imprese e dei consumatori, di scegliere i comportamenti che ritengono più opportuni e vantaggiosi, affinché la crescita del sistema economico possa indirizzarsi secondo i criteri premianti dell'efficienza e del merito. Al diritto della concorrenza compete così la definizione e la delimitazione delle possibilità di scelta delle imprese, alla luce, innanzitutto, del principio generale che ad ogni soggetto economico sia consentita analoga libertà.

Quando la legge è entrata in vigore, concorrenza e mercato risultavano in ampia misura estranei alla cultura del Paese. Molti attori economici preferivano e favorivano il mantenimento di assetti protezionistici garantiti da una regolazione diffusa. Molte pratiche restrittive della concorrenza, anche le più gravi come i cartelli di prezzo e di ripartizione dei mercati, erano poste in essere tramite strumenti contrattuali; ed in alcuni casi erano addirittura previste esplicitamente negli statuti dei consorzi e delle associazioni d'impresa. I grandi servizi di pubblica utilità erano tutti caratterizzati dalla diffusa presenza di diritti speciali ed esclusivi, spesso senza alcuna giustificazione dal punto di vista economico.

A dieci anni dall'entrata in vigore della legge, il contesto giuridico ed economico in cui l'Autorità è chiamata ad operare ha subito profondi cambiamenti. In particolare, la liberalizzazione dei regimi di accesso ai mercati in settori fondamentali dell'economia nazionale, il progresso tecnologico e l'evoluzione della domanda hanno determinato trasformazioni rilevanti nelle modalità di esercizio della libertà di iniziativa economica e imprenditoriale. Allo stesso tempo, in vasti strati della società si è andata diffondendo una sempre maggiore consapevolezza del pregiudizio economico e sociale derivante dai comportamenti restrittivi delle imprese, dei benefici originati da un'efficace applicazione della normativa *antitrust* e dell'importanza di una regolamentazione più attenta al rispetto dei principi concorrenziali.

L'evoluzione complessiva del sistema, che ha sicuramente contribuito ad evidenziare la crescente importanza della concorrenza come valore fondante del sistema economico nazionale, pone l'Autorità di fronte a nuove ed importanti sfide.

In primo luogo, nuovi prodotti compaiono e nuovi mercati si aprono, in molti servizi liberalizzati di pubblica utilità, stimolando nuove strategie imprenditoriali, in particolare agli operatori dominanti, con rilevanti effetti sugli assetti strutturali. L'Autorità è chiamata a confrontarsi con queste strategie sia attraverso il controllo delle concentrazioni, al fine di impedire l'affermazione di posizioni dominanti nella fase iniziale di sviluppo dei mercati, sia attraverso la repressione di comportamenti abusivi, per impedire che siano adottate strategie di esclusione dei concorrenti dai mercati liberalizzati.

In secondo luogo, l'estensione dell'area del mercato e la crescente consapevolezza dell'esistenza di una normativa *antitrust* fanno emergere pratiche e condotte realizzate attraverso strumenti sempre più sofisticati di coordinamento e di cooperazione. In particolare, gli operatori pongono in essere politiche collusive non più attraverso accordi espliciti di prezzo o di ripartizione dei mercati, ma più frequentemente attraverso il ricorso ad accordi o pratiche di varia natura, ma il cui obiettivo è comunque di facilitare il coordinamento anticompetitivo, come lo scambio di informazioni sensibili o l'intreccio tra accordi orizzontali e intese verticali tra imprese concorrenti e i loro dettaglianti.

In terzo luogo, nonostante l'esperienza di questi anni abbia mostrato i vantaggi, per i consumatori e per lo sviluppo del Paese, della progressiva liberalizzazione dei mercati, in alcune circostanze continuano a trovare spazio istanze corporative, persino in provvedimenti di recente adozione, escludendo ingiustificatamente la concorrenza da importanti comparti e mercati. Spesso non è più soltanto lo Stato centrale a prescrivere e ad autorizzare. Il decentramento amministrativo in corso aumenta il numero e l'importanza dei soggetti pubblici che prendono decisioni rilevanti per le imprese e per lo sviluppo economico del Paese. È pertanto fondamentale che non vengano reintrodotti, a livello locale, vincoli e limitazioni eliminati dalla legge na-

zionale; e che la grande trasformazione in senso concorrenziale dei servizi di pubblica utilità sia prontamente recepita dagli enti locali.

Infine, si modificano, in molti aspetti, gli assetti istituzionali all'interno dei quali l'Autorità è chiamata ad operare. Le competenze dell'Autorità sono oggi più ampie di quelle attribuitele al momento dell'entrata in vigore della legge. Al contempo, l'azione dell'Autorità a tutela e a promozione della concorrenza è rafforzata e sostenuta dalla sempre maggiore integrazione nella rete europea delle autorità di concorrenza, che implica la necessità di impostazioni comuni tra istituzioni che svolgono la medesima funzione e che, pertanto, dovrebbero essere dotate di poteri analoghi.

L'Autorità ha affrontato e si è confrontata in più occasioni, nell'esercizio delle sue competenze, con le tematiche appena richiamate. Nel presentare la relazione sull'attività svolta nell'ultimo anno è a tali questioni, pertanto, che è dedicato un rilievo centrale.

Le opportunità connesse ai processi di innovazione tecnologica e l'evoluzione del quadro normativo tendono a determinare cambiamenti e trasformazioni sostanziali per quanto riguarda sia le dinamiche e gli assetti di mercato, sia le strategie ed i comportamenti d'impresa che, nel nostro Paese, hanno interessato con intensità certamente maggiore i servizi di pubblica utilità. Pur nella complessità delle dinamiche che caratterizzano i diversi mercati, è comune alle imprese attive nella fornitura di tali servizi la tendenza ad una generale diversificazione della propria posizione sul mercato, sfruttando, attraverso una maggiore differenziazione dei servizi e delle condizioni di offerta, i più ampi margini di autonomia e flessibilità consentiti dalle modificazioni intervenute negli assetti normativi, regolamentari e proprietari. Inoltre, alla erosione delle posizioni di rendita precedentemente assicurate dalla titolarità dei diritti esclusivi, sembra corrispondere una parallela tendenza delle imprese all'espansione dei rispettivi ambiti di attività, soprattutto in settori – come le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'informatica – nei quali i processi di convergenza determinati dal progresso tecnologico hanno fatto emergere nuove opportunità economiche.

Questi cambiamenti, che pure rappresentano in larga misura il frutto di un processo naturale di adattamento delle strategie d'impresa al

nuovo contesto giuridico ed economico, accrescono le responsabilità ed il ruolo della politica della concorrenza nell'assecondare e sostenere il processo di apertura dei mercati e nel garantire che le posizioni dominanti detenute da alcune imprese non siano utilizzate per ostacolare, ritardare o compromettere la transizione dal monopolio alla concorrenza nei mercati liberalizzati, ovvero per indirizzare i nuovi mercati emergenti verso assetti strutturalmente non concorrenziali.

In questa prospettiva, gli interventi dell'Autorità in materia di concentrazioni assumono aspetti e connotazioni parzialmente nuovi e richiedono valutazioni particolarmente rigorose e complesse. L'Autorità è consapevole della problematicità di un'analisi inevitabilmente rivolta al futuro e, in particolare, delle difficoltà connesse alla valutazione della stabilità delle posizioni dominanti in contesti caratterizzati, come nel settore delle telecomunicazioni, da un'evoluzione tecnologica particolarmente rapida. Tuttavia è anche cosciente del rischio che autorizzare operazioni in mercati caratterizzati da potenziali sinergie e da future convergenze possa condurre a consolidare ulteriormente imprese già dominanti e a ridurre strutturalmente, a svantaggio dei consumatori, il grado di concorrenza dei mercati.

Nella valutazione dell'operazione di concentrazione tra Telecom Italia e Seat Pagine Gialle, l'Autorità ha ritenuto che un rafforzamento della posizione dominante di Telecom in mercati caratterizzati da uno sviluppo della concorrenza ancora in uno stadio iniziale, quali il servizio di accesso a Internet, la vendita di spazi pubblicitari *on line* e la fornitura di servizi per il commercio elettronico, avrebbe significativamente ostacolato l'evoluzione futura, bloccando sul nascere le strategie di ingresso di eventuali concorrenti. L'operazione è stata pertanto autorizzata solo a seguito degli impegni proposti da Telecom e Seat, riguardanti sia cessioni delle attività da cui traeva origine il rafforzamento della posizione dominante, sia la cessione gratuita della banca dati degli abbonati al servizio telefonico.

Nell'operazione di concentrazione tra Seat e Cecchi Gori Communications, l'obiettivo perseguito dal gruppo Telecom, cui Seat appartiene, era l'integrazione della propria offerta di prodotti e servizi di telecomunicazioni con l'esercizio di due emittenti televisive in chiaro, TMC

e TMC2. Nel considerare gli effetti dell'operazione, l'Autorità ha valutato con attenzione sia il rischio di rafforzamento della posizione dominante del Gruppo Telecom nei mercati più tradizionali della raccolta pubblicitaria sia il rischio di costituzione di posizione dominante nei nascenti mercati innovativi della convergenza tra telecomunicazioni e televisione, soprattutto in considerazione dell'impossibilità per i concorrenti di predisporre una propria rete alternativa in tempi sufficientemente rapidi. Al fine di evitare che, nei nuovi mercati della multimedialità, l'innovazione e la differenziazione del prodotto fossero ingiustificatamente e abusivamente limitate, l'Autorità ha pertanto condizionato l'autorizzazione dell'operazione ad alcune misure, tra cui, in particolare, il diritto degli operatori concorrenti di Telecom di accedere all'infrastruttura civile della stessa Telecom per la posa di cavi in fibra ottica; ciò che favorisce l'emergere di una concorrenza tra reti di telecomunicazione.

Con varie argomentazioni, alcune delle quali analoghe, l'Autorità ha condizionato l'autorizzazione all'acquisizione di Infostrada, da parte di ENEL, al pieno rispetto di incisive misure strutturali. I possibili effetti dell'operazione sono stati valutati tenendo conto, da un lato, della posizione dominante di Enel nel mercato della generazione, e quindi della sua capacità di stabilire il prezzo all'ingrosso dell'energia in maniera del tutto indipendente; dall'altro, del prossimo incremento del numero dei clienti idonei (fino a circa il 60% della domanda totale), in larghissima parte piccole utenze industriali e commerciali già da anni servite dal gruppo Enel e prive della capacità di mettere in atto politiche di acquisto di energia elettrica particolarmente sofisticate.

L'Autorità ha considerato che la strategia c.d. *multi-utility* di diversificazione del gruppo Enel non avrebbe potuto essere efficacemente contrastata mediante l'adozione di analoghe politiche commerciali da parte dei concorrenti di Enel, non potendo questi ultimi approvvigionarsi di energia elettrica a condizioni sufficientemente concorrenziali, così da replicare i vantaggi competitivi derivanti per Enel dall'acquisizione di Infostrada. In tali condizioni, l'Autorità ha pertanto ritenuto che l'operazione di concentrazione, soggetta a divieto nella prospettazione notificata, potesse essere realizzata a condizione di rispettare l'obbligo, imposto a Enel, di cedere almeno 5.500 MW della propria capacità di generazione.

La valutazione delle operazioni di concentrazione appena richiamate persegue uno stesso obiettivo: evitare che l'ex-monopolista possa avvalersi della posizione dominante di cui già dispone nel mercato di provenienza per porre in atto politiche escludenti nei confronti dei concorrenti in nuovi mercati. Una precisazione si impone: interpretare come scelte di politica industriale questo tipo di decisioni è almeno fuorviante. La necessità di elaborare un diritto della concorrenza, interpretando evolutivamente contesti economici in continuo cambiamento, è una preoccupazione costante dell'esperienza *antitrust*, in Italia come negli altri Paesi. Questo è, d'altra parte, l'ambito – e il limite – dell'intervento *antitrust*: cogliervi intenti connessi agli eventuali, o innegabili che siano, effetti di politica industriale derivanti da una specifica decisione è improprio e artificioso. In questo senso è emblematica, ad esempio, l'idea che l'Autorità, nella valutazione dell'operazione Enel/Infostrada, sarebbe andata oltre quanto previsto dal decreto sull'energia elettrica, operando in tal modo una scelta di politica industriale che non le competeva. Secondo questa tesi, quindi, l'Autorità avrebbe dovuto *scegliere*, considerate le dismissioni previste dallo stesso decreto, di ritenersi esonerata dalla valutazione concorrenziale dell'operazione. In realtà, valutando la posizione dominante di Enel sul mercato della fornitura di energia elettrica e il suo rafforzamento, a seguito di strategie industriali *multi-utility*, l'Autorità, lungi dall'effettuare scelte di politica industriale, ha semplicemente applicato il diritto della concorrenza.

L'evoluzione che ha caratterizzato il contesto giuridico ed economico degli ultimi anni ha influenzato anche le forme di coordinamento tra imprese concorrenti. Accanto agli accordi volti a fissare i prezzi di vendita o a ripartire i mercati – ovunque, e senza discussione, considerati una gravissima violazione della normativa *antitrust* – sono ormai sempre più frequenti quei comportamenti, sicuramente più sofisticati, che facilitano il mantenimento o il raggiungimento di equilibri collusivi. Il risultato non è tuttavia diverso: con queste condotte, che certo richiedono una valutazione più complessa, le imprese si appropriano infatti di profitti che non trovano la loro origine in una maggiore efficienza o in una maggiore appetibilità dei prodotti da esse offerti, ma sono la conseguenza, diretta o mediata, di un'artificiale restrizione della concorrenza.

Nel corso del 2000 l'Autorità ha, per due volte, affrontato la questione dell'impatto anticoncorrenziale delle pratiche facilitanti, peraltro in settori assai importanti per l'economia nazionale come le assicurazioni e la distribuzione di carburanti. In entrambi i casi, si è riscontrato che tali pratiche favorivano il mantenimento di un contesto collusivo caratterizzato, a danno dei consumatori, da un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali.

Nel settore assicurativo, la pratica facilitante è stata realizzata, all'indomani della liberalizzazione tariffaria nel ramo RC Auto, mediante il ricorso ad una società esterna di consulenza, che fungeva da catalizzatore per l'immediata ricezione, da parte delle compagnie partecipanti, di tutte le informazioni sulle tariffe, gli sconti, le modalità di assunzione, le condizioni contrattuali, gli incassi e i sinistri delle concorrenti. L'informazione scambiata si estendeva anche alle previsioni di ciascuna impresa in ordine all'evoluzione futura delle variabili-chiave per la costruzione delle tariffe. Al riguardo, va altresì sottolineato che la trasparenza può essere benefica per la concorrenza se è rivolta ai consumatori, poiché ne affina le capacità di scelta e la tempestività delle reazioni a variazioni delle condizioni di offerta dei singoli produttori. Ma quando la trasparenza è solo trasparenza tra i produttori, senza beneficio per i consumatori, l'unico effetto possibile è quello, negativo per la concorrenza e l'efficienza, di cementare i comportamenti collusivi.

L'istruttoria sull'intesa tra le imprese assicurative, che ha riguardato anche il generalizzato rifiuto a contrarre polizze per la copertura dei rischi incendio e furto di autovetture anche nuove, qualora il richiedente non avesse già, o contestualmente, stipulato, presso la stessa agenzia, la polizza RC Auto, ha messo in luce le gravi ricadute, in termini di efficienza, rese possibili dall'assetto collusivo del settore. Essa ha rivelato l'unicità della situazione assicurativa italiana nel contesto europeo, con livelli dei premi eccezionalmente alti, ai quali si sono contrapposti costi anch'essi eccezionalmente alti e talvolta perfino superiori, con esiti contabili negativi. Ma le perdite gestionali evidenziate da numerose imprese non possono in alcun modo essere addotte a prova di assenza di collusione; anzi. Particolarmente illuminante, al riguardo, è la circostanza che l'eccezionale crescita dei costi delle imprese, nella seconda parte dello scorso decennio, ha interessato in pari misura sia gli esborsi

per i sinistri che gli stretti costi di gestione. Se, infatti, gli esborsi per i sinistri – che pure non sono indipendenti dalle politiche assicurative delle imprese e dalla loro capacità di controllare i rischi assunti – sono condizionati almeno in parte da fattori esogeni alle scelte imprenditoriali, a queste ultime devono essere interamente ricondotti i costi di gestione.

La riduzione dei premi ai livelli europei presuppone un contesto di mercato concorrenziale nel quale le compagnie siano adeguatamente incentivate a ridurre le inefficienze che comportano elevati oneri di assunzione e di gestione. A tale contesto può contribuire il ricorso ai più evoluti strumenti di tecnica informativa, associati alla massima trasparenza e possibilità di confronto per il consumatore; la possibilità di correlare la tariffa al guidatore e non all'autovettura, al contempo rendendo centrale, anche ai fini del pagamento dei sinistri, il rapporto tra assicurato e la “sua” compagnia di assicurazione; nonché lo sviluppo di un assetto distributivo nel quale abbia un ruolo di rilievo la figura del *broker*, cioè di un soggetto la cui professionalità si manifesterebbe proprio nella capacità di selezionare, nell'interesse del consumatore, le tariffe più convenienti.

Nella distribuzione dei carburanti l'accordo collusivo tra le società petrolifere aveva ad oggetto una pratica facilitante consistente nella diffusa presenza di schemi comuni alle diverse compagnie per la fissazione dei prezzi di trasferimento dei carburanti ai distributori. Tali schemi, che disincentivano i distributori dall'allontanarsi dai prezzi consigliati nella determinazione dei prezzi finali alla pompa, hanno trasformato la pratica del prezzo consigliato in un sistema di fissazione verticale del prezzo. A sua volta, la valenza anticompetitiva della fissazione verticale del prezzo di vendita consiste nella capacità di accrescere sensibilmente la trasparenza tra i produttori, rendendo nota ogni devianza in mercati caratterizzati da numerosissime transazioni di modesta entità in cui, senza questa condotta, la trasparenza sarebbe praticamente impossibile.

La permanenza in questo mercato di assetti regolamentari invadenti in termini di localizzazioni, orari, assortimenti merceologici che i distributori sono autorizzati a detenere e, soprattutto, l'assenza di condizioni atte a favorire nuovi ingressi hanno facilitato il ricorso a pratiche collusi-

ve da parte delle società petrolifere. Dal punto di vista della riforma del settore sono urgenti scelte che non si limitino a liberalizzare il comportamento delle sole imprese già presenti nel mercato, ma che siano atte ad aprire realmente gli accessi a nuovi concorrenti; la vera concorrenza viene infatti soprattutto dai nuovi entranti, da coloro cioè che sfidano gli equilibri esistenti per incrementare la propria presenza sul mercato e, così facendo, avvantaggiano i consumatori con prezzi più bassi e con modalità distributive più attraenti. In questa stessa prospettiva, l'Autorità ha pertanto auspicato, nella relativa indagine conoscitiva, che la programmazione nazionale e regionale sia tale da far sì che l'ammodernamento della rete dei carburanti possa essere conseguito in un contesto di piena e compiuta apertura del mercato alla concorrenza effettiva e potenziale.

Aggiungo un'annotazione. Sia nel caso dei carburanti che delle assicurazioni l'attenzione dei più si è focalizzata sull'entità, cospicua, delle sanzioni comminate. Non intendo disconoscere la rilevanza a livello di deterrenza: sarebbe poco credibile. Vorrei tuttavia sottolineare che il successo dell'attività svolta dall'Autorità, al di là dell'entità delle sanzioni e della stessa sorte giudiziaria dei relativi provvedimenti, deve misurarsi, in ultima analisi, in termini di impatto sul funzionamento del mercato interessato. Dove l'intervento dell'Autorità si accompagna all'innescarsi di dinamiche concorrenziali, sia pure timide, e, in ogni caso, a una modifica di atteggiamenti consolidati non può non registrarsi motivo di soddisfazione per il lavoro compiuto. Diversamente, non può che preoccupare, con riferimento a taluni settori, il rifiuto, talvolta neanche arrogante, di una risposta positiva alle ragioni dell'intervento a tutela della concorrenza; l'immobilità che ne consegue, negli assetti organizzativi dell'industria, fa passare in secondo piano sia la sanzione che l'esito del contenzioso.

Oltre che nelle assicurazioni e nella distribuzione dei carburanti, l'Autorità ha identificato la presenza di numerosi accordi volti a ridurre la concorrenza in mercati diffusamente regolamentati, come il settore farmaceutico e i servizi professionali. Pur nella diversità dei settori coinvolti e delle pratiche censurate, i comportamenti delle imprese presentavano una finalità uniforme: impedire tramite accordi orizzontali che i consumatori traessero benefici dall'operare degli ambiti di concorrenza consentiti dalla regolamentazione.

Con riferimento all'industria farmaceutica, l'Autorità è intervenuta con un'istruttoria che ha accertato che le imprese produttrici di mezzi di contrasto non ionici (un prodotto per uso radiologico), pur avendo costi di produzione assai differenziati, avevano allineato i prezzi di riferimento delle proprie offerte per la vendita alle strutture sanitarie pubbliche al livello più elevato che la normativa consentiva. In tal modo, le imprese hanno potuto perseguire l'obiettivo di orientare la domanda delle aziende sanitarie locali soltanto ed esclusivamente attraverso l'attività informativa e promozionale, eliminando ogni forma di concorrenza di prezzo.

Anche nel mondo delle professioni continua a permanere un diffuso, ma ingiustificato, malessere nei confronti del mercato e della concorrenza. L'Autorità, in questi anni, si è fatta promotrice di un significativo ampliamento dell'operare dei meccanismi concorrenziali nelle professioni. I suoi interventi sono generalmente stati accolti con diffidenza dai professionisti, come se una maggiore apertura alla concorrenza implicasse il superamento, o addirittura l'abolizione, del sistema degli ordini. In realtà, mercato e concorrenza non mettono in discussione il riconoscimento del valore e della specificità delle attività professionali, né sono in contrasto con il mantenimento degli ordini professionali al fine della tutela di importanti interessi generali, bensì contribuiscono all'efficienza del sistema. Un esempio della continua attenzione e preoccupazione dedicata al mondo delle professioni, al fine di preservare gli spazi residui di concorrenza, è costituito dall'istruttoria svolta nei confronti della Federazione nazionale dei medici chirurghi e odontoiatri, a esito della quale ne sono stati censurati alcuni comportamenti.

Fin dalla sua istituzione, l'Autorità si è impegnata, soprattutto tramite numerosi interventi di segnalazione, a individuare e suggerire, in una prospettiva di promozione e di sviluppo della concorrenza, modifiche del contesto normativo e regolamentare volte a rimuovere le restrizioni al funzionamento dei meccanismi di mercato non strettamente connesse o necessarie alla tutela di preminenti interessi pubblici. Pur riconoscendo l'importanza dei progressi realizzati in tale ambito, occorre nondimeno rilevare che in molti casi il contesto normativo di riferimento è rimasto troppo rigido rispetto alle rapide trasformazioni dell'economia.