

In particolare, le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità operano spesso anche in mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale: ciò consente loro di ostacolare agevolmente l'ingresso di nuovi operatori nei mercati liberalizzati. In proposito, l'Autorità ha più volte sottolineato che l'introduzione di condizioni di effettiva concorrenza in mercati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di un monopolista verticalmente integrato spesso richiede che le misure di liberalizzazione dei mercati siano affiancate da interventi di privatizzazione che vadano al di là di una mera dismissione della partecipazione pubblica e contemplino anche una radicale e preventiva ristrutturazione delle imprese. Il principale vantaggio di una compiuta separazione strutturale (intesa come effettiva separazione proprietaria) tra le attività svolte in monopolio e quelle in concorrenza consiste nell'eliminare gli incentivi dell'operatore dominante a ostacolare le imprese che vogliono operare nei mercati liberalizzati.

I limiti delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni italiane emergono con maggiore evidenza nel settore dell'energia elettrica, dove il mantenimento della nuda proprietà della rete di trasmissione in capo a ENEL rende l'attività del gestore della stessa più complessa di quanto inizialmente previsto, soprattutto per quanto attiene alle decisioni relative agli investimenti di allargamento della capacità trasmissiva e alla manutenzione straordinaria. Sarebbe stato preferibile separare fin dall'inizio la rete di trasmissione anche dal punto di vista proprietario. Realizzare ora questa unificazione di proprietà e gestione è più complesso, ma non impossibile. Anche nel settore del gas è stata predisposta per SNAM una ristrutturazione solo societaria, all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata, con effetti disincentivanti per lo sviluppo della concorrenza.

Per quanto riguarda, più in generale, i processi di liberalizzazione in atto nei servizi di pubblica utilità, è poi indispensabile che non vengano meno lo stimolo e l'apporto comunitario. Al riguardo, vicende recentissime evidenziano che previsioni che impongono solo un minimo comune denominatore, lasciando gli Stati membri liberi di andare o no oltre quel minimo, possono determinare asimmetrie nell'apertura dei mercati alla concorrenza. Occorrono pertanto scelte più coraggiose e più penetranti, che richiedono maggiore lungimiranza e convinzione da par-

te degli stessi Stati membri. Il principio di sussidiarietà non può costituire un alibi improprio per minare il processo di integrazione e disattendere le ragioni di una sana concorrenza. Ciò è vero non solo a livello comunitario, ma anche nazionale.

Con l'accentuarsi del decentramento amministrativo non pochi, infatti, sono i casi in cui vincoli e limitazioni eliminati a livello centrale vengono reintrodotti a livello locale. Nella distribuzione commerciale, ad esempio, vi è stata un'importante evoluzione normativa, che ha eliminato le forme più invadenti dell'intervento pubblico; la regolamentazione strutturale dell'offerta, pure superata a livello nazionale, continua tuttavia a esercitare un'influenza negativa sull'evoluzione concorrenziale in ambito regionale e locale, frenando le possibilità di accesso al mercato dei nuovi operatori. Del pari, come emerge dall'indagine conoscitiva sulla ristrutturazione della rete dei carburanti appena conclusa dall'Autorità, la liberalizzazione introdotta a livello nazionale è parziale ed insufficiente in ragione dei comportamenti spesso inadeguati di Regioni e Comuni. È pertanto indispensabile che la spinta alla liberalizzazione si estenda anche alle regolamentazioni gestite a livello locale. L'auspicio dell'Autorità è che le ragioni della concorrenza trovino spazio e sostanza anche in questi ambiti: le innegabili virtù democratiche del federalismo devono coniugarsi in modo coerente con i principi della concorrenza che tutti gli operatori, sia pubblici che privati, sono tenuti a rispettare.

Ancora di recente, purtroppo, non mancano esempi di misure nazionali che escludono ingiustificatamente la concorrenza da importanti comparti e mercati. Gli interventi normativi volti, per esempio, a disciplinare le vendite "sottocosto" e a ridurre i margini concorrenziali nel processo di formazione dei prezzi di vendita dei libri conducono ad imporre, a danno dei consumatori, prezzi più elevati, senza determinare alcun vantaggio effettivo in termini di differenziazione del prodotto, di miglioramento della qualità dell'offerta e di innovazione. Questi interventi condividono, al contrario, la valenza collusiva del controllo dei prezzi di rivendita, messa in luce dall'intesa sui carburanti, e sono il segnale di una preoccupante ripresa neocorporativa, che vede affidare a normative specifiche di settore la copertura di comportamenti anticompetitivi. Emblematica è, in questa prospettiva, la vicenda sul tetto allo

sconto sul prezzo dei libri, se si considera il fatto che, nel 1996, l'Autorità aveva già giudicato lesivo della concorrenza un accordo tra editori e librai italiani avente, in buona sostanza, lo stesso contenuto della normativa appena richiamata.

Emerge da questi recenti esempi che le restrizioni della concorrenza non traggono soltanto origine dalle scelte autonome delle imprese, ma anche dalla presenza di provvedimenti normativi ingiustificatamente restrittivi. Al riguardo, una consolidata giurisprudenza comunitaria consente di intervenire direttamente rispetto a quelle misure nazionali che impongano o favoriscano comportamenti delle imprese in violazione delle regole di concorrenza del Trattato.

L'Autorità ha seguito lo stesso approccio nel procedimento, fondato sulle rilevanti norme comunitarie, nei confronti del Consorzio Italiano Fiammiferi, i cui comportamenti sono risultati consentiti ed agevolati dal contesto normativo vigente. La decisione dell'Autorità che ne ha accertato la restrittività è stata impugnata dal Consorzio dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, che, al fine di stabilire se l'Autorità è legittimata a disapplicare misure nazionali in contrasto con le regole comunitarie di concorrenza, ha operato un rinvio pregiudiziale al giudice comunitario. La sentenza della Corte sarà di estrema importanza, potendo essa aprire la via a interventi delle Autorità nazionali di concorrenza sempre più incisivi ed efficaci, tali da contribuire alla modernizzazione dei residui assetti regolamentari che perseguono non tanto gli interessi generali dell'economia nazionale, quanto esigenze particolari delle categorie e dei settori coinvolti.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), i cui studi continuano ad evidenziare l'impatto negativo di regolazioni stringenti sull'efficienza dei mercati e sulla crescita complessiva del sistema, ha riconosciuto che l'Autorità ha sviluppato in questi anni competenze specifiche nell'individuazione degli assetti regolamentari più idonei a perseguire l'interesse generale, dunque con le modalità meno invadenti possibili rispetto al funzionamento dei mercati. La stessa OCSE ha pertanto suggerito che l'Autorità venga espressamente sentita prima che il Governo adotti qualsiasi decisione in materia di regolazione economica. Il parere preventivo dell'Autorità darebbe va-

lore e sostanza ai principi della concorrenza, indirizzando la nuova regolazione verso obiettivi di allargamento e di rafforzamento dei mercati, non sempre perseguiti nella concreta prassi applicativa.

Una iniziativa in tal senso avrebbe il pregio di ritualizzare l'esercizio dei poteri di segnalazione di cui l'Autorità già dispone, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, rendendone più agevole l'intervento, se non altro come tempistica. Al riguardo, va peraltro sottolineato che negli ultimi tempi i momenti di incontro e di dialogo proficuo, in particolare con il Parlamento, sono diventati sempre più costruttivi e frequenti, attraverso lo strumento delle audizioni, anche solo conoscitive, su questioni e/o progetti normativi aventi un rilievo per la concorrenza, ciò che conferma la maggiore attenzione posta alle problematiche concorrenziali.

Nel periodo oggetto della relazione, i pareri e le segnalazioni, sia al Parlamento che al Governo, hanno interessato diversi settori di attività, tra cui, in particolare, le telecomunicazioni e il settore farmaceutico. L'Autorità ha inoltre valutato più di 600 concentrazioni ed esaminato, anche avvalendosi del contributo prezioso del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, cui va pertanto un doveroso ringraziamento, numerose ipotesi di intese e di abuso di posizione dominate.

La disaggregazione settoriale dei procedimenti per abuso di posizione dominante registra una forte concentrazione nelle telecomunicazioni, settore questo dove da più tempo è iniziata la liberalizzazione e dove le opportunità di concorrenza sono state finora maggiori. Comportamenti abusivi degli ex monopolisti legali, volti a impedire od ostacolare l'ingresso di concorrenti, sono stati riscontrati anche in altri settori soggetti a significativi interventi di liberalizzazione, ciò che conferma il rilievo e l'importanza che potrebbero avere le misure di riassetto proprietario al fine di attenuare o addirittura eliminare tali comportamenti.

Nel settore aeroportuale, l'Autorità ha accertato la sussistenza di un abuso di posizione dominante, posto in essere da Aeroporti di Roma nel periodo di transizione verso la liberalizzazione, consistente nell'im-

pedire a un vettore aereo il diritto, attraverso una società controllata, di autoproduzione dei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento degli aeromobili. Analoghi comportamenti ostacolanti lo sviluppo della concorrenza sono stati riscontrati nel mercato dei servizi di televisione a pagamento. L'Autorità ha infatti ritenuto che una durata contrattuale particolarmente lunga dei diritti relativi agli incontri di calcio e la diffusa presenza di diritti di prelazione alla scadenza erano suscettibili di determinare un abusivo innalzamento degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, proprio nel momento in cui si stavano creando le condizioni per l'avvio di una concorrenza effettiva.

L'obiettivo di mantenere sufficientemente concorrenziali mercati nuovi o appena liberalizzati ha costituito il fondamento della decisione dell'Autorità di considerare abusivi taluni comportamenti di Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta delle chiamate destinate alle reti di telecomunicazione fisse e in quello dell'offerta di reti di telecomunicazione ai fornitori di servizi di accesso a Internet. L'istruttoria ha evidenziato che Telecom Italia aveva imposto ai concorrenti condizioni economiche penalizzanti nella definizione dei rispettivi contratti di interconnessione inversa. Nella stessa prospettiva va inquadrato il procedimento, concluso nello scorso mese di aprile, con cui l'Autorità ha accertato la sussistenza di comportamenti abusivi posti in essere da Telecom Italia nel mercato a monte dei servizi di connettività in ambito locale, nonché in quello a valle dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet offerti all'utenza finale. La strategia adottata, escludente e discriminatoria nei confronti dei concorrenti, era volta all'occupazione anticipata dei segmenti più innovativi nei mercati di accesso a Internet e di trasmissione dati.

Si tratta di comportamenti che presentano profili anticoncorrenziali particolarmente gravi perché volti a consolidare, in un contesto di mercato liberalizzato, posizioni dominanti detenute dalle imprese precedentemente titolari di diritti speciali ed esclusivi. La caratteristica principale dei casi affrontati è che l'abuso trae origine dal tentativo dell'impresa dominante di ridurre l'incentivo a competere dei concorrenti.

Nell'attività di controllo delle operazioni di concentrazione l'Autorità ha recentemente fatto ricorso alla nozione di posizione dominan-

te collettiva sviluppata dalla Commissione Europea fin dal 1992 e ormai confermata da numerose decisioni del giudice comunitario. Valutare un'operazione di concentrazione non più con riferimento alla sola posizione dominante singola, ma basandosi su un'analisi delle dinamiche complessive del mercato successive all'operazione, favorisce un controllo preventivo del potere di mercato delle imprese più attento alle condizioni strutturali prevalenti e all'influenza che l'operazione esercita sugli incentivi a competere dei principali operatori. Seguendo questa impostazione, l'Autorità ha vietato l'acquisizione della Centrale del Latte di Vicenza da parte di Granarolo, precisamente perché l'operazione notificata poteva condurre a una strutturale riduzione del grado di concorrenza nel mercato del latte fresco, conseguita tramite la costituzione di una posizione dominante collettiva.

Un rilievo a parte merita la distribuzione commerciale, dove è stato assai profondo il cambiamento dei modelli di consumo della popolazione e si è assistito a un ampio processo di liberalizzazione. Molte Regioni, tuttavia, hanno dato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che spesso comporta limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori, in particolare per quanto riguarda le medie e grandi superfici. Come conseguenza di queste politiche, in molte Regioni gli ingressi di nuove imprese sono possibili solo tramite acquisizioni di operatori esistenti, ciò che rende necessario un attento controllo volto ad evitare la creazione o il rafforzamento di posizioni dominanti a livello locale. Nel periodo di riferimento, tale controllo ha condotto a vietare un'operazione ed a condizionarne un'altra alla cessione di punti vendita per una quota di mercato sufficiente a garantire condizioni di concorrenza effettiva.

Sempre nel settore della distribuzione commerciale, l'Autorità ha invece autorizzato, fino al 31 dicembre 2004, un accordo tra Coop Italia e Conad volto alla costituzione di un'impresa comune destinata a trattare con i fornitori le condizioni degli acquisti effettuati dalle società facenti parte dei consorzi Coop e Conad. L'intesa è stata infatti considerata idonea a consentire un trasferimento a valle delle risorse liberate dall'impresa comune, a beneficio del consumatore finale.

Passando all'attività in materia di pubblicità, si rileva che anche quest'anno sono state numerose (895) le segnalazioni ricevute relativamente a messaggi pubblicitari ritenuti ingannevoli. Tali segnalazioni, che interessano una molteplicità di settori e di ambiti, alcuni dei quali caratterizzati più di altri da fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole, consentono all'Autorità non solo di attuare una tutela diretta nei confronti dei consumatori, ma anche di far sì che la concorrenza tra i diversi operatori non sia falsata attraverso scelte dei consumatori fondate su comunicazioni ingannevoli.

Un consistente incremento sia in termini di denunce che di accertamento dell'ingannevolezza ha riguardato, ad esempio, il settore della telefonia, in cui i messaggi pubblicitari sono essenzialmente incentrati sulla convenienza economica dei nuovi profili tariffari. Al riguardo, l'Autorità ha costantemente "punito" quei messaggi che non consentono al consumatore di stabilire l'effettiva convenienza della tariffa proposta, in particolare sottacendo o evidenziando con minor risalto grafico l'esistenza di voci di costo importanti. L'esigenza di una precisa e trasparente indicazione del prezzo ha interessato anche altri settori, quali quello del trasporto aereo e del trasporto marittimo.

Oggetto di numerose pronunce di ingannevolezza sono stati, ancora una volta, messaggi che pubblicizzavano prodotti e trattamenti ai quali venivano attribuiti proprietà dimagranti. Altri settori in cui l'Autorità è intervenuta a più riprese hanno riguardato la formazione scolastica, i servizi assicurativi e finanziari, nonché il fenomeno emergente del trading on line, rispetto al quale si è rilevata l'ingannevolezza di quei messaggi che ne pubblicizzavano la realizzazione in tempi tali da non essere ragionevolmente compatibili con quanto prospettato nelle fattispecie pubblicitarie (tempo reale).

Un rilievo a sé merita il procedimento istruttorio, concluso nel luglio 2000, in materia di inquinamento acustico, con cui l'Autorità ha accertato la violazione, da parte delle principali emittenti televisive, del divieto di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi. L'Autorità ha infatti ritenuto che la *ratio* della norma che vieta l'inquinamento acustico è di tutelare l'utente rispetto al tentativo di richiamarne artificiosamente l'attenzione con improvvisi sbalzi audio e che, pertanto, fosse sufficiente l'ac-

certamento della diffusione di sigle e spot pubblicitari con una potenza sonora superiore a quella dei normali programmi.

Com'è noto, le competenze dell'Autorità in materia di pubblicità sono state ampliate alla repressione dei messaggi comparativi illeciti. Tale ampliamento, anche in funzione del quale l'Autorità ha rivisitato la propria organizzazione interna, avrebbe potuto costituire l'occasione per rivedere anche il sistema sanzionatorio complessivamente previsto; ma purtroppo ciò non è avvenuto. Invero, dall'esperienza applicativa finora disponibile emerge che, nonostante il numero delle decisioni d'ingannevolezza da parte dell'Autorità sia elevato e relativamente costante nel tempo (più di 300 casi all'anno), le condotte degli operatori non hanno subito cambiamenti significativi, probabilmente a causa dell'impatto relativamente modesto di una decisione di ingannevolezza rispetto alle convenienze economiche degli stessi. Al fine di rendere più efficace l'intero apparato normativo, andrebbe pertanto valutata la possibilità di introdurre, sulla scorta di quanto già avviene in altri Paesi dell'Unione europea, un sistema di sanzioni pecuniarie.

Con la recente approvazione della legge in materia di apertura e regolazione dei mercati, è stata invece modificata, e semplificata, la disciplina sanzionatoria in materia *antitrust*. Al riguardo, l'Autorità ritiene che le nuove disposizioni correggano efficacemente alcuni limiti del regime precedentemente in vigore, adeguandolo al sistema prevalente in Europa. In particolare, da un lato, il riferimento al fatturato complessivo dell'impresa rende più efficace l'effetto di deterrenza; dall'altro, l'ampliamento verso il basso delle percentuali di fatturato rispetto alle quali calcolare le sanzioni rende più agevole incentivare la collaborazione delle imprese. Beninteso, tale collaborazione, o ravvedimento operoso che sia, non può tradursi, come pure talvolta prospettato da qualche impresa, nel mero impegno a non violare in futuro la normativa sulla concorrenza.

Oltre a modificare la disciplina sanzionatoria, la stessa legge ha ampliato le competenze dell'Autorità in materia di abuso di dipendenza economica e in relazione ai comportamenti delle imprese che esercitano la gestione dei servizi di interesse economico generale. L'affidamento di queste nuove competenze all'Autorità è troppo recente per poter disporre di esperienza applicativa al riguardo, ma già lascia intravedere la

necessità di un impegno ancora maggiore da parte dei dipendenti dell'Autorità, ai quali è doveroso rivolgere un ringraziamento pubblico per la dedizione, la quantità e la qualità del lavoro svolto.

Altra novità di rilievo, anche in termini di impegno richiesto, origina dai profondi cambiamenti in atto nel sistema europeo di tutela della concorrenza, cambiamenti che coinvolgono il ruolo e i poteri delle stesse Autorità nazionali. La proposta di regolamento in materia di intese e di abusi di posizione dominante, attualmente in discussione al Consiglio, implica, nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza, la realizzazione di un sistema a rete in cui autorità e giudici nazionali siano caratterizzati, ciascuno per le proprie finalità specifiche, dalle medesime possibilità di intervento della Commissione. In particolare, la diretta applicabilità dell'articolo 81, paragrafo 3, ad opera non più della sola Commissione, ma anche delle autorità amministrative e giurisdizionali nazionali, favorirà una più diffusa applicazione delle norme comunitarie a livello nazionale.

In questa stessa prospettiva, peraltro, l'adozione della proposta di Regolamento richiederà interventi normativi a livello nazionale volti a garantire un assetto istituzionale uniforme a livello europeo. Per esempio, a differenza di quanto auspicato nella proposta di Regolamento, l'Autorità non dispone né dell'importante potere di adottare misure cautelari, né del potere di adottare rimedi strutturali, quali ad esempio la separazione verticale od orizzontale di un'impresa, quando ciò sia assolutamente indispensabile per evitare gravi comportamenti abusivi.

La necessità di rafforzare i poteri dell'Autorità è stata recentemente sostenuta anche dall'OCSE nel documento conclusivo sull'esame della riforma regolamentare in Italia. L'OCSE, nell'esprimere apprezzamento per l'azione che l'Autorità ha svolto in questi anni a tutela e a promozione della concorrenza, ha peraltro suggerito di includere la politica della concorrenza tra gli obiettivi che una legislazione di qualità deve assicurare e, più in generale, di migliorare il coordinamento con i regolatori settoriali.

In relazione a tale coordinamento, va sottolineato che è solo rispetto agli istituti di credito che la legge assegna all'autorità di regolazione, la

Banca d'Italia, il potere di applicare anche la normativa *antitrust*. In questo caso, il parere dell'Autorità alla Banca d'Italia viene dunque effettuato con riferimento alla medesima normativa. La cooperazione che in questi anni si è sviluppata tra l'Autorità e la Banca d'Italia ha tuttavia impedito che si realizzassero contrasti e le decisioni prese sono generalmente state coerenti con i pareri emanati. Peraltro, a fronte delle questioni poste dalla progressiva espansione delle aziende di credito su mercati diversi da quelli bancari e dalla circostanza che sempre più spesso soggetti bancari e non bancari si trovano a competere su uno stesso mercato, questioni rispetto alle quali una riflessione si impone, le due istituzioni hanno reagito con un grado di cooperazione ancora più profondo, fino a realizzare, al fine di coprire la totalità dei mercati influenzati dagli specifici comportamenti d'impresa, istruttorie parallele e complementari. Attualmente, ad esempio, sono in corso due istruttorie avviate contemporaneamente dalla Banca d'Italia e dall'Autorità in materia di carte di credito e di debito.

Per quanto riguarda il rapporto con gli altri regolatori, va invece sottolineato che gli assetti istituzionali italiani, strutturati secondo uno schema di attribuzione delle competenze, tendono a evitare l'insorgere di conflitti e di decisioni difformi. In materia di energia elettrica, di assicurazioni e di comunicazioni la legge chiaramente dispone che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è responsabile per l'applicazione della normativa *antitrust*, mentre alle autorità di settore vengono assegnate le funzioni di regolazione. Questa separazione funzionale si coniuga con la previsione di un sistema di consultazione tra l'Autorità garante della concorrenza e le autorità settoriali di regolazione, la cui *ratio* è quindi di rappresentare all'Autorità che prende la decisione le eventuali problematiche che emergono in relazione alle rispettive competenze specifiche e agli obiettivi che le rispettive leggi istitutive assegnano.

Eventuali divieti pronunciati dalle autorità di regolazione in relazione a comportamenti d'impresa giudicati a loro volta non restrittivi della concorrenza non integrano pertanto una situazione di contrasto istituzionale, ma rappresentano la naturale conseguenza di normative finalizzate alla tutela di interessi distinti. Certo, la possibilità di contrasti non si può escludere: per superarli è tuttavia sufficiente che le diverse Auto-

rità non effettuino valutazioni che le pongano nella posizione di risultare l'una giudice dell'altra, travalicando così i confini applicativi delle disposizioni di riferimento. L'assenza di contrasti, veri o presunti che siano, costituisce peraltro un'esigenza fondamentale per gli operatori, i quali hanno bisogno di certezze non solo quanto alle regole ma anche rispetto alle prassi applicative che ne conseguono.

In questa stessa prospettiva di certezze per gli operatori e per il mercato non può non farsi riferimento alla recente legge di riforma del processo amministrativo, che, nel confermare la scelta per la competenza giurisdizionale del TAR, in primo grado, e del Consiglio di Stato, in appello, ha introdotto novità significative che arricchiscono e rendono più efficace, anche grazie alla sensibile riduzione dei tempi processuali, il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti adottati dall'Autorità.

Anche, ma non solo, alla luce di tali modifiche, il controllo di legittimità posto in essere dai giudici amministrativi, atteso il carattere penetrante dello stesso in merito alla regolarità del procedimento seguito dall'Autorità, con particolare riguardo alla compiutezza dell'istruttoria e del contraddittorio e alla consistenza degli elementi probatori, costituisce una garanzia per i terzi ma anche per la stessa Autorità. Quanto, poi, alle scelte più tecniche dell'Autorità, quali la definizione dei mercati rilevanti e la qualificazione degli illeciti *antitrust*, lo stesso giudice ha rilevato di non poter "anche sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità e a questa riservate". Una siffatta autolimitazione del sindacato giurisdizionale presuppone tuttavia che le scelte operate dall'Autorità siano congrue e persuasive, immuni cioè da incongruenze e illogicità.

In definitiva, attraverso la loro giurisprudenza, i giudici amministrativi contribuiscono, insieme all'Autorità, a dare maggiore certezza e sistematicità al diritto della concorrenza, consolidando così un diritto che non è e non può essere, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 287/90, ancora estraneo alla cultura delle imprese e del Paese, ma deve costituirne parte integrante. A questo diritto devono pertanto uniformarsi i comportamenti, pubblici e privati, in modo da contribuire, attraverso una sana concorrenza, alla crescita economica e sociale del Paese.

PAGINA BIANCA

**LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA
ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO**

PAGINA BIANCA

Introduzione

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 dirigitica, 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 degli insiemi di scelta delle imprese, alla luce, innanzitutto, del principio generale che a ogni soggetto economico sia consentita analoga libertà di scelta.

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. Le grandi imprese trovavano sostegno e rilancio nei grandi progetti di politica industriale. Le imprese operanti nei comparti non aperti alla concorrenza internazionale, soprattutto le piccole imprese di servizi, si ritenevano paghe di operare entro assetti che privilegiavano regole corporative di convivenza, volte a ridurre significativamente il grado di rivalità. 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; 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, in una pluralità di mercati, senza alcuna giustificazione dal punto di vista economico.

In questo contesto, l'azione dell'Autorità si è indirizzata al perseguimento di due obiettivi prioritari: favorire, tramite l'esercizio dei poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo, la realizzazione di un quadro normativo meno prescrittivo e volto invece alla definizione di un sistema di regole di carattere generale ispirate ai principi concorrenziali; impedire le pratiche più gravi di restrizione della concorrenza che, in numerosi ambiti, ostacolano a danno dei consumatori l'operare dei meccanismi di mercato. A dieci anni dall'entrata in vigore della legge, 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.

Con il procedere degli interventi di liberalizzazione, l'Autorità si è trovata a operare in un contesto economico e giuridico caratterizzato da progressivi cambiamenti che hanno determinato trasformazioni altrettanto rilevanti nelle modalità di esercizio della libertà di iniziativa economica e imprenditoriale. La liberalizzazione dei regimi di accesso ai mercati in settori fondamentali dell'economia nazionale, quali ad esempio le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas e i trasporti aerei, ha introdotto la concorrenza in settori nei quali estesi ostacoli regolamentari all'ingresso di nuovi operatori avevano generato e protetto per lungo tempo posizioni di rendita e di potere di mercato. Anche in settori diversi dai servizi di pubblica utilità il progresso tecnologico e l'evoluzione della domanda hanno determinato una rapida obsolescenza degli assetti regolamentari prevalenti, il che ha condotto a importanti evoluzioni normative volte a realizzare un ambiente più concorrenziale, eliminando le forme più invadenti dell'intervento pubblico. L'evoluzione complessiva del sistema ha pertanto contribuito a rafforzare e ampliare il ruolo e l'importanza della concorrenza e del mercato. Gli interventi dell'Autorità, impedendo i comportamenti restrittivi delle imprese, hanno a loro volta contribuito a garantire che i benefici originati da una maggiore concorrenza raggiungessero effettivamente i consumatori, aumentando la fiducia dei cittadini nei meccanismi concorrenziali e indirizzando l'accresciuta flessibilità dei mercati verso la realizzazione di effettivi vantaggi per la società nel suo insieme.

Con l'allargamento del mercato e la crescente importanza della concorrenza come valore fondante del sistema economico nazionale, l'Autorità si trova di fronte a nuove e importanti sfide. In primo luogo, nuovi prodotti compaiono e nuovi mercati si aprono, in molti servizi liberalizzati di pubblica utilità, offrendo, in particolare agli operatori dominanti, nuove strategie imprenditoriali, 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, che rischiano poi di divenire consolidate, 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 linea generale, le espansioni delle imprese dai settori di origine verso "attività complementari" possono comportare potenzialità positive per lo sviluppo di alcuni mercati e per le esigenze dei consumatori. L'Autorità ritiene pertanto che tali sviluppi non siano da vietare di per sé, ma vadano piuttosto resi compatibili con i principi della concorrenza. Al fine di risultare efficaci, gli interventi dell'Autorità devono tuttavia superare i vincoli collegati al mantenimento di imprese verticalmente integrate e alla presenza di mercati che stentano a realizzare un grado sufficiente di concorrenza.

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 coordina-