

## **Parte I**

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

PAGINA BIANCA

## 1. L'EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA

I progressi economici e sociali realizzati in Italia negli ultimi decenni possono essere in gran parte ricondotti alla scelta effettuata nel 1957 di unirsi a Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi nella costruzione della Comunità economica europea. La conseguente eliminazione di ogni protezione tariffaria delle industrie nazionali negli scambi con gli altri paesi membri ha comportato una crescita economica sostenuta e duratura, tale da condurre a un significativo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Il processo d'integrazione economica volto a realizzare una piena libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone nella Comunità è ormai in una fase avanzata. Negli anni, esso ha condotto a una revisione di gran parte della normativa economica dei paesi coinvolti, con conseguenti profonde modificazioni degli assetti regolamentari prevalenti.

L'Italia, tradizionalmente caratterizzata da un apparato produttivo dinamico e flessibile, ancora alla fine degli anni Ottanta mostrava una struttura amministrativa e burocratica inadeguata rispetto alle sfide che il Paese doveva affrontare e tale da costituire un freno e un vincolo alle sue ambizioni. Nel corso dell'ultimo decennio, in sintonia con il processo d'integrazione comunitaria, sono state prese numerose iniziative volte a trasformare gli assetti normativi prevalenti nel nostro paese, così da limitare gli interventi pubblici di natura più dirigistica e favorire l'evoluzione concorrenziale del sistema economico. In particolare, l'approvazione della normativa antitrust ha rappresentato il primo importante segnale della completa accettazione del libero mercato come valore da proteggere e tutelare non soltanto in relazione agli impegni internazionali del Paese, ma come strumento di disciplina economica generale; l'attività dell'Autorità in applicazione della legge ha progressivamente interessato tutti i settori dell'economia nazionale, compresi i servizi privati e pubblici dove tradizionalmente esisteva minore attenzione alle questioni concorrenziali, affrontando inoltre numerose problematiche di carattere generale relative al funzionamento dei mercati.

Nel corso dell'ultimo decennio la progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia si è accompagnata a un processo di dismissione di partecipazioni pubbliche tra i più intensi dei paesi industrializzati, ponendo le premesse per uno sviluppo economico più spontaneo e meglio rispondente all'evoluzione della domanda.

In questo contesto, la realizzazione del mercato unico europeo e, più recentemente la partecipazione all'Unione monetaria, determinano un significativo ampliamento delle opportunità per le imprese, anche per i produttori di quei beni e servizi che precedentemente avevano un mercato quasi esclusivamente nazionale. Così come le liberalizzazioni commerciali degli anni Sessanta hanno contribuito significativamente alla crescita sostenuta della nostra industria che è riuscita rapidamente, proprio in conseguenza del più intenso confronto concorrenziale, a consolidare i suoi punti di forza, espandendosi con vigore sui mercati interni e internazionali, così la globalizzazione e l'internazionalizzazione della fine degli anni Novanta possono condurre a un nuovo ciclo di sviluppo, che interessa non più soltanto l'industria, ma anche i comparti dei servizi, finora generalmente protetti, perlomeno dalla concorrenza estera.

L'allargamento dei mercati, originato dalle profonde trasformazioni tecnologiche e assecondato dall'evoluzione normativa interna e comunitaria, non deve essere temuto né, quindi, contrastato da interventi pubblici ingiustificatamente restrittivi e da comportamenti delle imprese volti a sostituire le previsioni normative protezionistiche recentemente eliminate con restrizioni "private", spesso peraltro contrarie alle disposizioni della normativa antitrust. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende al riguardo esercitare un'attenta vigilanza affinché le imprese non vanifichino, tramite condotte restrittive della concorrenza, il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e di crescita che possono essere raggiunti solo accettando il confronto concorrenziale, non artificialmente sottraendovisi, e cogliendo le opportunità che da esso originano. Le nostre imprese, come la storia di questi ultimi cinquant'anni ampiamente dimostra, non hanno bisogno di protezioni, né di natura pubblica né privata. L'ingresso di nuovi operatori sui mercati nazionali deve essere visto come una sfida da affrontare, come un esempio da seguire, non come una minaccia da contrastare.

In questi mesi si osservano grandi trasformazioni nel sistema economico italiano, con importanti modificazioni della struttura produttiva e degli assetti proprietari in settori, quali quello del credito e delle telecomunicazioni, in cui la proprietà delle imprese è stata per lungo tempo cristallizzata. Tutte le acquisizioni e fusioni sono esaminate dall'Autorità nazionale di concorrenza e dalla Commissione europea al fine di evitare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti tali da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, sulla base di un riparto di competenze ben preciso e chiaramente espresso in termini di fatturato delle imprese coinvolte.

Le evoluzioni in corso mostrano l'importanza di un mercato efficiente degli assetti proprietari. Le nuove regole che caratterizzano i mercati finanziari sono volte a garantire a tutti gli investitori una più adeguata e tempestiva informazione sulle decisioni delle imprese in materia di acquisizioni, consentendo anche agli azionisti di minoranza di partecipare a eventuali incrementi dei corsi azionari associati a queste operazioni. Queste stesse regole disciplinano anche il management delle imprese coinvolte, dando peraltro maggior potere di scelta agli azionisti circa il merito di piani industriali alternativi, eventi questi che mai si erano precedentemente osservati nel contesto italiano. Naturalmente, affinché un mercato degli assetti proprietari si possa sviluppare è necessaria l'esistenza di imprese scalabili. Da questo punto di vista, le recenti privatizzazioni hanno dato origine a un gruppo di importanti società in cui l'acquisizione del controllo richiede il ricorso al mercato e in cui la proprietà non ha le caratteristiche di stabilità dell'impresa familiare, ma è sempre soggetta alla minaccia di una scalata da parte di investitori terzi. Questa contendibilità della proprietà delle imprese, che implica necessariamente la possibilità di una qualche forma di ostilità da parte dei potenziali acquirenti, è particolarmente importante nei settori in cui la concorrenza sul mercato del prodotto è meno intensa, perché tende a favorire il perseguimento dell'efficienza là dove il confronto concorrenziale è più difficile.

Tuttavia, per conseguire crescita e sviluppo occorre garantire un quadro ben più ampio di opportunità. Attualmente l'Italia è uno dei paesi in Europa con minor capacità di generare reddito e di creare occupazione. Certamente una parte della responsabilità deve essere attribuita alle politiche monetarie e fiscali che pure hanno consentito il raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione monetaria. Per il futuro, oltre ad adeguate politiche macroeconomiche, sono necessari mercati liberalizzati, l'assenza di controlli pubblici ingiustificati e l'efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche. Infatti, i paesi che in Europa hanno fatto registrare i più elevati tassi di crescita nel corso degli anni Novanta, Irlanda, Finlandia, Regno Unito, Spagna e Portogallo, sono caratterizzati da assetti regolamentari più flessibili, da istituzioni generalmente meno invadenti e dalla presenza di modesti ostacoli amministrativi all'esercizio dell'attività economica. Viceversa i paesi tradizionalmente più regolamentati in Europa, come Italia, Francia, Germania, Austria e Belgio, mostrano tassi di espansione assai più ridotti. L'evidenza disponibile indica, pertanto, l'esistenza di una correlazione positiva tra crescita economica e assenza di

ingiustificati vincoli regolamentari, soprattutto di quelli volti a ostacolare l'accesso delle imprese alle diverse attività.

Le difficoltà che i nostri giovani incontrano nell'ingresso sul mercato del lavoro non sono indipendenti dalle barriere all'entrata di natura amministrativa che le imprese ancora diffusamente incontrano in relazione alle decisioni di espansione. Molti affermano che sarebbe sufficiente liberalizzare il solo mercato del lavoro. Tuttavia, se la regolamentazione ostacola ingiustificatamente l'accesso alle diverse attività economiche, l'introduzione di maggiore flessibilità sul mercato del lavoro non sempre conduce alla creazione di nuova occupazione, producendo invece proprio gli effetti che i suoi critici le attribuiscono, ossia la contrazione dell'attività. Infatti, anche se le imprese esistenti divengono più libere nella gestione della forza lavoro, l'esistenza di ingiustificati vincoli regolamentari ostacola l'ingresso di nuove imprese sul mercato, con effetti incerti rispetto agli andamenti dell'occupazione complessiva, risultando prevalente l'aspetto della ristrutturazione rispetto all'allargamento della capacità produttiva. Peraltro, se viene reso meno oneroso per le imprese l'ingresso sui mercati, senza che sia contemporaneamente prevista una riduzione dei vincoli al funzionamento del mercato del lavoro, la crescita produttiva e occupazionale può risultare inferiore, a causa delle difficoltà che le imprese incontrano nell'organizzare la propria attività in maniera coerente con gli andamenti della domanda.

Come dimostrano le esperienze dei paesi più dinamici in Europa, occorre che anche in Italia tutti i mercati vengano ampiamente liberalizzati, contribuendo alla realizzazione di un ambiente economico dinamico e innovativo nel quale venga favorita, non ostacolata, l'attività d'impresa. Ciò è particolarmente importante nel settore dei servizi privati i cui assetti regolamentari in materia di accesso vengono stabiliti a livello nazionale e locale, in assenza di un'efficace influenza liberalizzatrice proveniente dall'estero. Solo liberando le imprese da vincoli amministrativi che le appesantiscono è possibile evitare che generazioni successive di lavoratori vengano mantenute al di fuori del processo produttivo, determinando costi sociali enormi e impedendo che la società si avvalga di tutte le capacità lavorative e intellettuali disponibili.

## **2. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA NEI SERVIZI PUBBLICI**

Nei servizi pubblici le numerose esperienze estere di liberalizzazione mostrano

che i benefici che gli utenti possono trarre dall'introduzione della concorrenza possono essere significativi. In svariati settori l'eliminazione delle restrizioni all'accesso al mercato, la sostituzione dei regimi concessori con sistemi autorizzatori, la ristrutturazione e successiva privatizzazione delle imprese, l'individuazione di ambiti ristretti entro cui mantenere obblighi di servizio universale chiaramente definiti, l'introduzione di efficaci strumenti di regolamentazione, sono tutte misure che, con varia intensità e secondo i casi, hanno contribuito a realizzare significativi vantaggi per i consumatori. Anche le liberalizzazioni finora realizzate in Italia, prima fra tutte quella delle telecomunicazioni, indicano che la concorrenza può condurre a rilevanti riduzioni dei prezzi e a cospicui miglioramenti della qualità dei servizi. Si tratta di benefici che non rimangono confinati in ambito settoriale, ma si diffondono a tutto il sistema economico. Tuttavia questi effetti positivi non sempre si realizzano meccanicamente tramite la semplice liberalizzazione dei mercati o la sola privatizzazione delle imprese. Spesso occorre identificare preventivamente gli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Una responsabile politica di privatizzazioni e di apertura dei mercati non deve pertanto condurre alla creazione di monopoli privati, solo potenzialmente soggetti alla disciplina concorrenziale, ma creare immediatamente una pluralità di operatori indipendenti in grado di competere efficacemente. Ciò implica un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per conseguire un'efficace liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione e di riassetto societario più appropriati.

Nell'esperienza italiana non sempre queste preoccupazioni sono state al centro del dibattito e raramente le soluzioni adottate hanno tratto origine da un'approfondita analisi per identificare i probabili effetti delle diverse alternative disponibili.

Di seguito vengono approfondite le problematiche relative all'apertura alla concorrenza di attività finora caratterizzate dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi o da strutture di mercato sostanzialmente monopolistiche, ponendo particolare attenzione agli aspetti di rilievo emersi nel corso dell'anno. Si tratta di verificare se i processi di liberalizzazione siano stati accompagnati da una preventiva individuazione delle forme opportune di separazione fra le varie fasi di attività di imprese integrate; da una valutazione della necessità del mantenimento degli obblighi del servizio universale e, nel caso, dall'individuazione dei suoi costi; da un'analisi dell'opportunità di introdurre efficaci sistemi di regolamentazione.

*Il settore delle telecomunicazioni*

Nel corso degli ultimi anni il settore delle telecomunicazioni ha subito profonde trasformazioni in senso concorrenziale. Ancora nel 1988 il gestore nazionale dei servizi di telecomunicazione era in monopolio legale non soltanto nella fornitura di tutti i servizi, ma anche nella commercializzazione dei terminali telefonici e dei *modem*. Il monopolio si estendeva ben al di là degli eventuali ambiti del monopolio naturale. Le prime direttive comunitarie si sono quindi rivolte a eliminare le restrizioni dai mercati che più rapidamente potevano essere aperti alla concorrenza: prima i terminali nel 1988 e poi i servizi a valore aggiunto nel 1990. Con il primo gennaio 1998 si è pervenuti anche in Italia alla piena liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni.

Da quando, dopo le resistenze iniziali, l'Italia ha assecondato il processo di progressiva apertura alla concorrenza del settore, i risultati conseguiti, sia pure nel breve tempo di osservazione, sono incoraggianti. Per quanto concerne i terminali telefonici la liberalizzazione ha consentito un considerevole allargamento dei mercati e gli utenti hanno a disposizione una maggiore scelta e una più ampia disponibilità di offerta. Analogamente nei servizi a valore aggiunto le imprese, a seguito dell'apertura alla concorrenza, possono adesso scegliere tra le offerte di una pluralità di fornitori il prodotto che meglio risponde alle specifiche esigenze aziendali, con importanti benefici in termini di efficienza e di economicità. Più recentemente, la liberalizzazione di tutti i servizi telefonici sta determinando importanti vantaggi per gli utenti che possono ora effettivamente scegliere tra fornitori alternativi di servizi interurbani e internazionali. Non si tratta più della semplice eventualità che nuovi operatori entrino nel mercato, ma di ingressi effettivi. L'incentivo a fare meglio e a minori prezzi proviene direttamente dal confronto con altri fornitori che inizia a disciplinare, sia pure per ora con la rilevante esclusione dei servizi di telefonia urbana, l'operatore ancora in posizione dominante.

In questo contesto è indispensabile che i meccanismi di regolazione non ostacolino l'ingresso dei nuovi operatori e tutelino gli utenti, disciplinando i comportamenti tariffari delle imprese ancora in posizione di monopolio o largamente dominante. Finora l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha stabilito le tariffe d'interconnessione alla rete fissa di Telecom Italia, fornendo così ai nuovi operatori un quadro relativamente preciso dei loro costi di fornitura, fissati peraltro in modo da favorire l'ingresso nel mercato degli operatori più efficienti. Tuttavia non sono stati

ancora introdotti gli strumenti regolamentari volti a controllare i prezzi dei servizi in cui Telecom continua a mantenere una posizione largamente dominante. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato concorda con quanto deliberato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ritenendo necessario il mantenimento di un regime di controllo tariffario, sia pure di tipo incentivante, fintanto che non si registri una concorrenza sul mercato tale da eliminare le posizioni dominanti sul mercato. I semplici interventi di liberalizzazione, laddove non siano accompagnati da ingressi rilevanti di nuovi operatori, non costituiscono affatto una deroga al principio della regolamentazione tariffaria.

Nei prossimi mesi, come previsto dal decreto ministeriale 10 marzo 1998, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrà stabilire i criteri di ripartizione del costo del servizio universale tra i diversi operatori. In questa valutazione occorre tenere presente che molto frequentemente i benefici complessivi che l'impresa ottiene dalla fornitura del servizio universale risultano superiori ai costi. Per esempio, la diffusa presenza di telefoni pubblici funzionanti e di buona qualità può sensibilmente migliorare l'immagine della società che li fornisce, rappresentando un importante canale pubblicitario che si riflette in aumenti di ricavi anche per servizi diversi. Pertanto la valutazione del costo del servizio universale deve essere effettuata con grande cautela, proprio per evitare che i nuovi operatori finanzino l'operatore dominante ben al di là di quanto necessario, venendo così ingiustificatamente penalizzati nel confronto concorrenziale.

Infine l'assegnazione della licenza per il servizio di telefonia mobile DCS e il recente ingresso sul mercato del nuovo operatore mostrano il dinamismo concorrenziale che caratterizza il mercato del radiomobile in Italia. Tuttavia, va rilevato che, a differenza di quanto avviene nella telefonia fissa dove il mercato è pienamente liberalizzato e l'accesso è soggetto a un semplice processo autorizzatorio, nella telefonia mobile il numero degli operatori è stato stabilito in fasi successive sulla base di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una struttura di mercato e non *ex ante* in relazione all'effettiva disponibilità complessiva di frequenze radio. La natura sequenziale del processo d'ingresso non ha impedito l'evoluzione concorrenziale dei mercati, ma rende sempre più difficile il raggiungimento di soglie dimensionali elevate per gli ultimi entrati. Infatti la crescente diffusione del cellulare in Italia lascia ai nuovi operatori soprattutto il mercato dei rinnovi, assottigliando quello delle nuove utenze. Per favorire l'evoluzione concorrenziale occorre pertanto ridurre per i consumatori i costi

impliciti collegati al cambiamento dell'operatore. Un primo passo in questa direzione è l'imposizione della portabilità del numero telefonico, già prevista dal 1° luglio 1999. Gli utenti del servizio del radiomobile sono così garantiti che, anche nel caso in cui volessero cambiare operatore, il loro numero telefonico rimarrebbe invariato.

Analoghe evoluzioni caratterizzeranno il mercato della telefonia fissa, dove la portabilità del numero telefonico è già prevista, limitatamente ai maggiori centri urbani, a partire dal 1° gennaio 2001. Al fine di favorire ulteriormente l'evoluzione concorrenziale, sarebbe opportuno garantire condizioni di mercato il più possibile simmetriche tra i diversi operatori soprattutto per quanto riguarda le forme di accesso dell'utente finale ai servizi della telefonia fissa. Si tratta tra l'altro di introdurre anche in Italia la possibilità per l'utente di selezionare anticipatamente il gestore telefonico prescelto senza la necessità di digitare alcun numero speciale per accedere ai suoi servizi (*carrier pre selection*) e di consentire ai concorrenti una maggiore flessibilità nelle condizioni di accesso ai segmenti terminali della rete (*unbundling*).

#### *Il settore elettrico*

Nella seconda metà degli anni Novanta, soprattutto come conseguenza dell'evoluzione del dibattito comunitario, si è avviata nel nostro paese una riflessione sulle possibili modificazioni strutturali del settore elettrico volta a individuare gli assetti normativi e regolamentari più efficaci. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non ha fatto mancare il proprio contributo al processo legislativo, con numerosi interventi di segnalazione circa i benefici che potrebbero derivare dall'introduzione di un maggiore grado di concorrenza nella generazione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti, accompagnati dalla separazione della fase di trasmissione e di dispacciamento.

Il recente recepimento, nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della direttiva comunitaria 96/92/CE di liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica, pur costituendo una tappa importante, non è certo tale da condurre a una struttura di mercato immediatamente concorrenziale. Enel non solo manterrà una posizione dominante nell'attività di produzione destinata ai clienti vincolati ma, per un periodo di tempo non trascurabile, la conserverà anche nei confronti dei clienti idonei. In altre parole il mercato sarà caratterizzato da un assetto oligopolistico, con una evidente asimmetria a favore dell'ex-monopolista. Infatti, anche se tutti gli utenti