

Economia lavoro

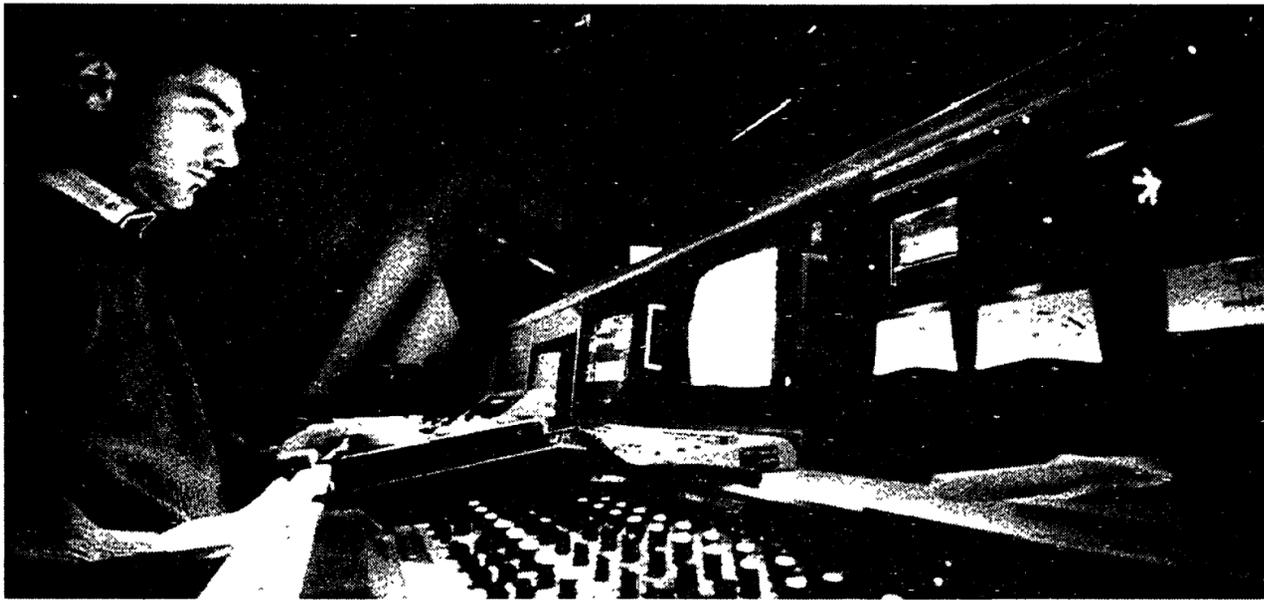


Giacinto Militello

Carta d'identità

Giacinto Militello, 58 anni, è uno dei cinque commissari dell'Antitrust, l'autorità garante del mercato e della concorrenza istituita nel 1990. Militello è stato per lungo tempo sindacalista della Cgil - dove ha raggiunto il grado di segretario confederale - ricoprendo anche incarichi a livello internazionale. Dal 1986 al 1989 è stato presidente dell'Inps, per tutto il 1990 ha ricoperto l'incarico di amministratore delegato del gruppo assicurativo Unipol. È all'Antitrust dal '92.

STATO & MERCATO. Le regole e la politica: parla Giacinto Militello commissario Antitrust



Controllori o controllati? L'Antitrust e le sue sorelle alla prova del nuovo

sata sulla valutazione delle concentrazioni comunicateci obbligatoriamente dalle aziende, e le iniziative di ufficio su intese restrittive o abusi di posizioni dominanti. La quantità maggiore del nostro lavoro è sulle concentrazioni, ma le violazioni di legge le riscontriamo soprattutto negli altri casi. Un'altra funzione importante è quella di segnalare al Governo e al Parlamento norme distorsive della concorrenza già esistenti o in corso di approvazione.

Ma l'efficacia del vostro lavoro non si misura certo con il numero delle condanne inflitte.

È vero. Le decisioni di «condanna» pur essendo fortemente cresciute nell'ultimo anno, rappresentano una modestissima parte delle nostre delibere. Ma è bene che sia così. Le decisioni che riscontrano una violazione della legge hanno infatti un effetto che va oltre il singolo caso esaminato. Fissano dei comportamenti validi per l'insieme delle imprese interessate. E di fronte - ripeto - a regole certe, ma applicate efficacemente, nel rispetto del principio del contraddittorio e rese pubbliche, il comportamento delle imprese tende naturalmente a rispettare quelle norme e non a cercare la condanna.

Possiamo entrare nel merito del vostro bilancio di attività?

Dicevo già che negli ultimi tempi - esattamente nel 1993 e nei primi mesi del 1994 - sono aumentate le istruttorie o le indagini promosse direttamente dai nostri uffici. Ormai infatti la macchina è stata costruita e funziona bene. Ma al di là degli aspetti quantitativi, l'elemento che può dare di più il senso del nostro lavoro è che esso si va - per molta parte spontaneamente - concentrando sempre più nel settore dei servizi. La prima nostra delibera è stata sulle Compagnie portuali; poi sono venuti i nostri pareri o le decisioni sulla pubblicità, sui telefonini, sugli aeroporti, le ferrovie, le assicurazioni, le banche, il gas, il latte, l'Enel, eccetera. Ripeto, tutte imprese operanti nel campo dei servizi. Questa caratteristica del nostro lavoro è certamente il frutto della storia passata del nostro paese appesantito più che altrove dalla creazione per legge o per atto amministrativo di monopoli attraverso il ricorso diffusissimo della concessione di servizi affidati in esclusiva a delle imprese pubbliche e private; ma segnala ed anticipa anche importanti tendenze nuove e proprie a tutto il mondo industrializzato.

Cosa sta avvenendo nei servizi di così rilevante?

Siamo entrati in una nuova fase della nostra civiltà, segnata dalla diffusione praticamente illimitata - ora è il momento delle cosiddette autostrade elettroniche - della rivoluzione informatica. Ormai la

Le autorità di controllo nell'era Berlusconi. Ovvero come tutelare mercati e libertà di informazione senza entrare in conflitto con i nuovi potenti della Seconda Repubblica. Giacinto Militello, commissario dell'Antitrust, indica alcune soluzioni, a cominciare dal problema del conflitto di interessi che investe il presidente del

Consiglio. «Niente vendette, occorre piuttosto applicare meglio le regole esistenti - spiega -. Il problema vero? Essere passati dal sistema proporzionale a quello maggioritario senza aver adeguato le regole». «Separiamo libertà di informazione e tutela della concorrenza». «I servizi, ecco la nostra nuova frontiera».

drato il problema della difesa irrinunciabile del pluralismo dell'informazione. È interesse generale evitare di impugnare la bandiera della libertà di informazione contro quella della modernizzazione. Sono due valori congiunti. Ci perderemo tutti a separarli. Bisogna allargare l'orizzonte della nostra riflessione.

Entriamo nel cuore del problema politico: il caso Berlusconi e il conflitto di interessi che si è creato nel momento in cui il primo imprenditore italiano nel campo dell'informazione è entrato in politica prima ed è stato eletto poi presidente del Consiglio.

Il conflitto di interessi, se ne discute ormai da tempo, certamente c'è e non è possibile per nessuno negarlo. Può essere affrontato in maniera corretta e utile per il paese o in maniera approssimata e strumentale. Una teoria senz'altro da non seguire era quella secondo la quale un industriale in quanto tale non poteva essere presidente del Consiglio: era una semplificazione sbagliata che metteva in discussione diritti fondamentali del cittadino. Un'altra approssimazione da evitare è quella di confondere la gestione dei patrimoni immobiliari con la gestione dei patrimoni mobiliari. Per questi ultimi può esserci utile l'esempio del blind-trust americano. Per i primi invece la questione è molto più complessa e non esistono esempi a cui riferirci. Si può indicare l'opportunità della vendita, ma certo non si può ordinare di vendere entro «x» mesi pena il deprezzamento del valore del bene e perché non si ha la certezza dell'esistenza di compratori. Si devono allora cercare soluzioni appropriate e ragionevoli.

Che cosa, in concreto?

L'indicazione dell'alienazione dei beni è una misura radicale di soluzione del conflitto. È possibile tuttavia arrivare a definire delle misure transitorie capaci nello stesso tempo di rendere trasparente il conflitto e avviare a soluzioni accettabili. Si potrebbe nel fare ciò ricorrere, ad esempio, a norme già esistenti nel nostro ordinamento. Faccio un esempio: nella legge sulle società di intermediazione mobiliare, le Sim, c'è un principio molto importante che potremmo definire dell'«inversione dell'onere della prova». In caso di conflitto di interessi tra l'intermediario e il cliente, la legge impone che sia la parte più forte (l'agente) a dovere comprovare il proprio buon operato.

Nel caso di Berlusconi, insomma, quando il governo prende delle decisioni, ad esempio, sulla Rai spetterebbe allo stesso presidente del Consiglio dimo-

strare che quelle decisioni sono state prese per l'interesse pubblico e non per favorire se stesso. Altre leggi da copiare?

La trasparenza della proprietà. La legge che obbliga all'assoluta trasparenza sulla composizione del capitale azionario delle società quotate in Borsa esiste e funziona bene. Occorrerebbe estendere queste norme anche a quelle società collegate o collegabili con chi assolve ad importanti funzioni pubbliche. Tutte queste a mio vedere sono misure etiche, di correttezza nei comportamenti che agevolano poi la ricerca delle intese sugli aspetti più di fondo. Mi permetto di aggiungere che bisognerebbe evitare qualsiasi spirito punitivo nella rivendicazione di queste regole che vanno motivate con espliciti intenti di valorizzazione della libertà del mercato.

E se prevalgono gli intenti punitivi...

È solo scontro politico: una cosa che non ha poco a che fare con la libera concorrenza.

In questo ambito si pone un altro problema, quello dell'indipendenza delle autorità di controllo a fronte di un sistema politico-parlamentare passato dal sistema proporzionale al maggioritario.

È un tema molto importante venuto recentemente alla ribalta. Prima questione essenziale: evitiamo generalizzazioni e distinguiamo fra le varie autorità amministrative indipendenti. Non sono tutte uguali. L'improvvisa proliferazione che c'è stata rischia di accomunare sotto un'unica denominazione realtà, certo tutte importanti, ma che hanno natura diversa. Propongo di distinguere tra autorità amministrative indipendenti che hanno rilevanza costituzionale nel senso che tutelano valori o beni contemplati dalla Costituzione, ed autorità amministrative che sono semplici organismi di gestione o di regolazione o di intervento in determinati comparti quali gli appalti, l'informatica, i servizi pubblici. Organismi questi ultimi che possono benissimo essere nominati direttamente dal Governo. La loro indipendenza deriverà - tra l'altro - dalla funzione, definita dalla legge, e dalla base tecnica e dalla trasparenza con cui vengono assunte le decisioni.

Parliamo allora delle autorità con la «a» maiuscola: Banca d'Italia, Consob, Antitrust, Garante per l'editoria...

Anche qui vanno operate delle distinzioni ed in Europa peraltro sono diverse le soluzioni date a questo problema. Per riferirci alle Autorità antitrust, in alcuni paesi europei esse sono nominate dal potere esecutivo e tuttavia sono organismi indipendenti. L'indipendenza in questi casi è assicurata, ancora una volta, dalla chiarezza della missione (compiti e poteri loro affidati). In Italia sono stati i presidenti delle Camere a nominare i componenti dell'Antitrust in quanto, come si ricorderà, si era in una fase di instabilità del sistema politico. Ma in via di principio non si può escludere che un domani, una volta consolidatosi nel nostro paese il principio del maggioritario e definito conseguentemente un sistema di rapporti corretti potere esecutivo e potere legislativo, le Autorità amministrative (magari non tutte, occorre vedere caso per caso) possano essere nominate dal Governo.

Se dovesse proseguire questo periodo di transizione, l'innovazione - se necessaria - dovrebbe a mio modo di vedere prevedere che le nomine siano affidate direttamente al Parlamento a cui chiedere un voto a maggioranza qualificata. Evitando anche in questo caso di fare di tutte le erbe un fascio: Banca d'Italia, ad esempio, risponde ad altre regole ed sbaglia mettere «lo stesso vestito» a tutti. Oggi però in questa fase delicata di passaggio, rispettare l'indipendenza delle Autorità di controllo e garanzia equivale a rispettare le regole esistenti e/o la storia e le tradizioni di questi organismi.

Ma non è difficile assicurare a tutte le autorità la giusta indipendenza?

Le garanzie di indipendenza non sono contenute soltanto nelle regole che ad essa presiedono (fonti caratteristiche di nomina, la durata dei mandati, la non rinnovabilità, ecc.); ma derivano soprattutto da come funziona il sistema politico nel suo complesso. Ed il problema è proprio questo: siamo passati dal sistema proporzionale a quello maggioritario senza rivedere le regole. E sono possibili quindi pericolosi irrimediabili abusi da una parte e dall'altra

ROMA. «L'Antitrust è nato in Italia quando è finita l'era dello Stato gestore. La cultura economica italiana, soprattutto quella applicata allo sviluppo industriale, fino ad allora è stata prevalentemente - con rare anche se importanti eccezioni - la cultura dell'intervento dello Stato, sia nell'area vicina alla maggioranza che in quella vicina all'opposizione. L'Antitrust nasce proprio quando questa cultura entra in crisi. A parole oggi tutti - o quasi tutti - convergiamo sull'idea che la nuova politica industriale debba essere soprattutto una politica di regolamentazione; ma poi al momento di tirarne le conseguenze, ci accorgiamo che l'esperienza accumulata è scarsa. E dobbiamo più volte far ricorso alla scienza di altri paesi. Occuparsi di concorrenza significa anche questo: sentire in concreto il bisogno delle regole». Giacinto Militello, uno dei cinque commissari dell'Antitrust, l'Autorità garante del mercato e della concorrenza, traccia un bilancio positivo dell'attività della Commissione istituita appena tre anni e mezzo fa. Con lui parliamo di regole, di mercato, di politica e di informazione: tutte questioni che la «rivoluzione» di questi primi mesi del 1994 ha portato prevalentemente alla ribalta.

Antitrust, una parola sulla bocca di tutti. Una termine su cui si fa confusione, forse - esagero - usato a sproposito...

Qualche confusione in effetti c'è. Soprattutto se si mettono insieme tre problemi distinti. La tutela della concorrenza, affidata peraltro dal legislatore italiano alla nostra Autorità per tutti i settori economici tranne l'editoria, e la radiodiffusione affidati al Garante e le aziende ed istituti di credito affidati alla tutela della Banca d'Italia. Il conflitto di interessi, regolato negli Stati Uniti tra l'altro con la tecnica del «blind-trust» o fondo chiuso. La tutela, infine, anche attraverso la presenza di più operatori, della essenziale libertà di informazione. Ed è soprattutto a quest'ultima, con riguardo all'assetto del sistema televisivo, che penso si riferisca il dibattito politico quando parla di nuove leggi antitrust. Questa confusione peraltro esprime la nascita e la diffusione nel nostro paese di una sensibilità tutta tesa a riscoprire il valore della concorrenza, ad accumulare e non separare il pluralismo degli operatori economici, con il pluralismo di un bene essenziale quale l'informazione.

L'attuale presidente della Fininvest Fedele Confalonieri ha sostenuto di recente che di leggi antitrust ce ne sono fin troppe: la Mammì, le norme per l'editoria, quelle sulla pubblicità. È davvero così?

In effetti in Italia ci sono in generale troppe regole e pochi controlli veri. Oppure molti controlli finti e tante regole che si sovrappongono. L'ideale sarebbe quello di avere meno regole e controlli più efficaci. La nascita di istituzioni come l'Antitrust ci porta finalmente in questa direzione: quella di garantire le imprese attraverso la preventiva indicazione di pochissime regole, ma chiare e motivate.

Qual è la funzione più importante che vi è stata assegnata?

Proporre un'altra distinzione ba-

competitività e l'efficienza delle imprese sono sempre più determinate dal contenuto di informazione incorporato nei processi produttivi. Sta nascendo un nuovo amplissimo settore industriale tipicamente intermedio costituito appunto da servizi ad alto contenuto informativo destinato alle industrie manifatturiere o alle persone. Questo settore, in prima approssimazione, comprende la ricerca, i servizi di telecomunicazioni, l'informatica, i mass media, i servizi di trasporto, bancari, assicurativi e finanziari, la pubblicità, i servizi legali.

Per voi tutto questo cosa cambia?

Oggi il campo sempre più dominante di studio e di intervento delle singole autorità nazionali diventa così quello dei servizi. Il bilancio della nostra attività - come ho detto - sta lì a dimostrarlo. Ma i problemi a cui rispondere sono nuovi. Il nostro aggiornamento è continuo. Per fare un solo esempio: nel settore dell'informatica gli operatori economici sono tantissimi, e tuttavia non basta questa frammentazione dimensionale per assicurare la concorrenza. Sono questi infatti i settori dove in generale si formano - per la logica stessa della competizione internazionale - pochi gruppi dominanti

PAOLO BARONI

in parte operanti in altri paesi quali quelle tra tv, carta stampata e telecomunicazioni.

Tra i due ambiti c'è comunque un rapporto...

Certo, che c'è un rapporto, ma questo rapporto si coglie meglio se prima operiamo questa distinzione. Nella situazione attuale è evidente che vi sia il problema di superare quella che è stata chiamata la finta concorrenza dell'attuale assetto duopolistico, sia quello di rafforzare la libertà di in-

Il conflitto di interessi? Berlusconi non può negarlo. Ma non è il caso di cercare vendette, bastano poche norme



Antonio Fazio

Cambia la funzione stessa dell'Antitrust, autorità che tradizionalmente è nata per difendere la piccola impresa rispetto alla grande. Oggi lo scenario appare diverso. La maggioranza delle industrie manifatturiere è esposta alla concorrenza internazionale, e con l'internazionalizzazione dei mercati, l'Autorità di controllo delle concentrazioni in questi casi tendenzialmente si sposta dal livello nazionale a quello sovranazionale.

Veniamo alla questione dell'informazione nel nostro paese. Il vero «vincolo antitrust» riguarda le risorse pubblicitarie o le quote di proprietà, o tutte e due?

A mio parere i problemi della concorrenza nel settore dell'informazione devono essere affrontati avendo certo presente che la situazione attuale, ma soprattutto guardando al nuovo scenario tecnologico che si è aperto nel resto del mondo, cioè alle sinergie già

Authority e Seconda Repubblica. Il problema vero è essere passati al sistema maggioritario senza aver adeguato le regole

o dove si creano nuove barriere date dalla forte specializzazione della competenza e dalla natura quasi personale delle relazioni contrattuali.

formazione. Per tutte e due questi obiettivi essenziale è allargare gli spazi della concorrenza nel settore della pubblicità. Nel futuro - fermi restando quei punti - gli obiettivi da conseguire sono altri. Ed è bene prenderne subito atto per evitare errori di strabismo.

Mi riferisco al fatto che Rai e Fininvest sempre più saranno un ramo dell'industria italiana delle telecomunicazioni, esposto alla concorrenza internazionale. Il loro avvenire dipenderà dal modo con cui avverrà la privatizzazione della Stet, e dalle specifiche scelte tecnologiche che saranno compiute. A questo livello va inqua-



Silvio Berlusconi

Il problema vero è essere passati al sistema maggioritario senza aver adeguato le regole

drato il problema della difesa irrinunciabile del pluralismo dell'informazione. È interesse generale evitare di impugnare la bandiera della libertà di informazione contro quella della modernizzazione. Sono due valori congiunti. Ci perderemo tutti a separarli. Bisogna allargare l'orizzonte della nostra riflessione.

drato il problema della difesa irrinunciabile del pluralismo dell'informazione. È interesse generale evitare di impugnare la bandiera della libertà di informazione contro quella della modernizzazione. Sono due valori congiunti. Ci perderemo tutti a separarli. Bisogna allargare l'orizzonte della nostra riflessione.