

Antitrust e comunicazione ai cittadini-consumatori

di Filippo Cammelli

28 set 05

L'azione antitrust è oggi valutata anche alla luce di parametri diversi rispetto a quelli fondati sulla competizione tra imprese giocata sui prezzi e sui costi. Parametri che consentono di valutare l'impatto dell'intervento antitrust sui comportamenti adottati dalle imprese per migliorare la qualità di prodotti e servizi secondo gli standard posti a tutela dei principi di coesione economica, sociale ed ambientale. Un'evoluzione destinata ad arricchire il messaggio di «democrazia-attributo-il-diritto» di cui l'azione antitrust è portatrice e che pone la questione di una efficace rapporto di comunicazione tra cittadini-consumatori ed autorità antitrust.

In una segnalazione di qualche anno fa, l'Autorità *antitrust* italiana esortò una regione ad eliminare il divieto con il quale erano state *a priori* escluse dal mercato regionale delle mense pubbliche, le imprese fornitrici che offrivano i loro servizi utilizzando contenitori e stoviglie a perdere. Secondo l'Autorità tale limitazione del mercato era del tutto sproporzionata all'obiettivo ambientale perseguito (la riduzione della produzione di rifiuti) dato che venivano così del tutto trascurate le capacità di queste imprese di gestire efficacemente anche la fase *post-vitam* del prodotto. Nella segnalazione in questione l'Autorità richiama, tra gli altri, gli strumenti di *self-regulation* ambientale adottati dalle imprese (come i sistemi di *eco-audit* ed i marchi ecologici) ricordando che: «(...) mentre in passato le misure a tutela dell'ambiente avevano un contenuto impositivo fortemente restrittivo al libero esercizio delle attività economiche, in contrasto con le esigenze di un mercato concorrenziale, oggi esse costituiscono un vero e proprio fattore concorrenziale. Gli incentivi economici, derivanti dal rispetto delle nuove normative a tutela dell'ambiente, nella fase il più possibile a monte del processo produttivo, costituiscono per le imprese un elemento che può risultare decisivo nella competizione con gli altri operatori».

Nel 2000, la Commissione Europea ha ritenuto di esentare dal divieto di intese restrittive della concorrenza l'accordo con il quale diversi produttori di apparecchi domestici europei avevano deciso di cessare la produzione e di ostacolare l'importazione di determinate classi di lavatrici ad alto consumo energetico. L'Autorità *antitrust* europea ritenne che seppure questo accordo aveva lo scopo di restringere la concorrenza esso meritava il beneficio dell'esenzione poiché strettamente funzionale al miglioramento delle caratteristiche ambientali degli apparecchi domestici prodotti dalle imprese aderenti. Nell'ambito dell'accordo queste ultime si erano impegnate a promuovere lo sviluppo e la diffusione delle tecniche di risparmio energetico e ad aumentare le informazioni ai cittadini-consumatori riguardo alle modalità più razionali ed ecologiche di utilizzo degli apparecchi domestici.

I due provvedimenti contengono un messaggio che va al di là del caso specifico. L'attenzione è rivolta ad un cittadino-consumatore svezato, portato istintivamente a diffidare delle limitazioni al mercato imposte il più delle volte in suo nome dall'alto (vedi l'esempio del divieto di utilizzo delle stoviglie a perdere). Ad un cittadino-consumatore che può esercitare consapevolmente la propria libertà di scelta nell'ambito di servizi e prodotti in competizione tra loro anche sul piano dei migliori *standard* ambientali garantiti dalle imprese fornitrici e produttrici.

Su questo fronte l'azione svolta dalle autorità *antitrust* può risultare davvero preziosa. **Nel**

perseguire l'obiettivo di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse economiche le autorità *antitrust* sono sempre più poste nelle condizioni di modellare il loro intervento affinché questo fine si realizzi in osservanza - se non in vera e propria attuazione - degli standard posti a tutela dei principi di coesione economica, sociale ed ambientale. In questo quadro l'Autorità *antitrust* italiana ha promosso l'apertura dei mercati alle nuove forme di concorrenza tra imprese fondate sui meccanismi di *self-regulation* ambientale e l'Autorità *antitrust* europea ha applicato il principio dell'eccezione legale all'accordo che consentiva alle imprese aderenti di aumentare gli standard di responsabilità sociale da esse garantiti ai cittadini-consumatori.

Tali evoluzioni e caratteristiche del diritto *antitrust* sono tuttavia destinate ad arrestarsi ed a rimanere inesprese in assenza di iniziative del potere politico che pongano al centro della loro missione il consolidamento del rapporto tra cittadini-consumatori ed autorità *antitrust*. **Iniziative che valorizzino il messaggio di cui l'azione *antitrust* è portatrice nella prospettiva di favorire (soprattutto in Italia) un atteggiamento reattivo da parte del cittadino-consumatore davanti alle violazioni dei diritti di cui è titolare verso le imprese.** In questo senso costituisce senz'altro un primo esempio lo slogan: «cartellino rosso ai venditori di magliette delle squadre di calcio che si sono accordate per tenere alti i prezzi» studiato dall'*Office of Fair Trading* inglese per annunciare il provvedimento con il quale erano state sanzionate le imprese partecipanti al cartello. Lo slogan riscosse grande successo tra i *media* che lo pubblicarono e diffusero per settimane.

Per tale via il potere politico contribuisce all'eliminazione di alcuni rischi ai quali risultano potenzialmente soggetti sia le autorità *antitrust* che i cittadini-consumatori. Le prime devono continuare a rimanere escluse dal rischio di essere a tal punto coinvolte dalla missione di promuovere dinamiche concorrenziali tra imprese da perdere di vista gli interessi dei beneficiari finali dell'azione *antitrust* (i cittadini-consumatori). I secondi meritano, invece, di essere incoraggiati a superare quelle naturali ritrosie che ciascuno di noi prova quando è chiamato ad identificarsi, e ad agire, nel ruolo di mero consumatore.

Un secondo aspetto è importante evidenziare. **Nell'ambito dell'azione *antitrust* i comportamenti adottati dalle imprese sui rispettivi mercati vengono svelati ai cittadini-consumatori ed esaminati alla luce di norme analoghe in tutto il mondo.** Attraverso la comunicazione del messaggio *antitrust* ai cittadini-consumatori si promuove una forma di consolidamento del rapporto tra questi ultimi e le autorità *antitrust* destinata a superare i confini nazionali. **Questa alleanza costituisce il presupposto per l'elaborazione e la successiva applicazione di nuovi strumenti nazionali, europei e transnazionali attraverso i quali i cittadini-consumatori sono in grado di far valere le loro libertà nei confronti delle imprese.**

Si tratta di meccanismi di tutela riconducibili al diritto della concorrenza che vanno ad aggiungersi a quelli istituzionali già esistenti propri del diritto dei consumatori. In una recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sul caso del caro-polizze Rc auto, ad esempio, i giudici italiani hanno esteso anche ai cittadini-consumatori la legittimazione ad agire alla stregua delle specifiche norme del diritto della concorrenza includendo questi ultimi tra i *soggetti del mercato* destinatari della normativa *antitrust*. Per effetto di questa sentenza oggi il consumatore-contrante-

automobilista può rivolgersi al giudice per il riconoscimento della nullità dell'illecito concorrenziale (il cartello accertato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) e, dunque, per ottenere la rimozione degli effetti pregiudizievoli mediante l'azione di risarcimento del danno.

Un ulteriore esempio è rappresentato dalle nuove disposizioni comunitarie relative ai procedimenti avviati dalla Commissione Europea per l'accertamento della sussistenza dell'illecito *antitrust*. Oltre alle parti direttamente coinvolte, i denunciati ed i denunciati, possono ora partecipare attivamente anche i cittadini-consumatori e le loro associazioni titolari di un legittimo interesse. Continuando a volgere lo sguardo all'Europa si osserva come le riforme operate per promuovere un'applicazione decentrata del diritto comunitario della concorrenza hanno già prodotto l'effetto di porre la questione di una più incisiva e coordinata politica a tutela dei cittadini-consumatori al centro delle attenzioni delle istituzioni europee che ne vedono le sue implicazioni funzionali al processo di integrazione. Peraltro proprio il decentramento avvicinerà il diritto europeo della concorrenza ai cittadini-consumatori che saranno sempre più coinvolti nella loro implementazione.

Infine in ambito internazionale sono di buon auspicio le analisi svolte dall'International Competition Network (Icn) al fine di accertare se ed a quali condizioni la coesistenza in capo ad un'unica autorità di funzioni *antitrust* e di competenze in materia di diritto dei consumatori renda più efficiente - e maggiormente riconosciuta agli occhi dei cittadini-consumatori - l'azione di tutela e di promozione della libertà di concorrenza (v. *Bringing a 'consumer welfare' perspective to antitrust enforcement: the effect of institutional structure* del Rapporto dell'Icn *Competition Policy Implementation Working Group: Consumer relations*). L'Icn è l'organismo internazionale che riunisce quasi tutte le autorità *antitrust* del mondo che dal 2001 persegue l'ambizioso obiettivo di individuare, promuovere ed elaborare prassi e criteri *antitrust* comuni necessari alla costruzione di un sistema internazionale di tutela della concorrenza.

La conclusione è, in definitiva, la seguente. La libertà di scelta informata tra prodotti e servizi da parte del cittadino-consumatore presuppone che egli conosca quali sono le caratteristiche delle offerte in gioco affinché abbia la capacità di valutare **il valore potenziale che egli è portato, volta per volta, a riconoscere a ciascuna delle opzioni in offerta**. L'azione *antitrust* ha, come obbiettivo ultimo, quello di creare (e mantenere) offerte alternative garantendo che, tra esse, abbia luogo l'effettivo esercizio della libertà di scelta. **In questa prospettiva, essa si presta ad essere attuata, esaminata e promossa anche alla luce di parametri diversi rispetto a quelli fondati su una competizione sui prezzi e/o sui costi**. Parametri attinenti anche alla qualità della competizione come quelli, ad esempio, funzionali al mantenimento ed alla promozione di una relazione concorrenziale tra imprese giocata anche sul piano dei migliori strumenti con i quali esse attuano gli standard di garanzia (standard ambientali, sociali, culturali ecc.). **Parametri con riferimento ai quali il cittadino-consumatore è sempre più portato ad orientare l'esercizio della propria libertà di scelta**.

Queste potenziali (e desiderabili) evoluzioni presuppongono un consolidamento dei rapporti tra i cittadini-consumatori e le autorità *antitrust* per una sempre più efficace ed estesa applicazione del diritto della concorrenza. **Affinché ciò accada l'azione *antitrust* merita di essere oggetto di iniziative del potere politico che pongano al centro della loro missione la «trasmissione del messaggio» di cui essa è portatrice verso i cittadini-consumatori**.