

## Relazione annuale

Presentazione del Presidente  
Giovanni Pitruzzella

Roma, 26 giugno 2012



## *L'Antitrust nei tempi della crisi. Concorrenza e crescita economica*

Viviamo in un'epoca di cambiamenti profondi. La crisi della finanza privata scoppiata negli Stati Uniti nel 2007, trasformatasi in crisi dell'economia reale e poi, nel corso del 2011, in crisi dei debiti sovrani in Europa sta sottoponendo a una sfida formidabile il fondamento della Costituzione materiale dell'Unione europea e dei suoi Stati. La crisi, infatti, minaccia di rompere l'equilibrio - su cui si è retta l'esperienza politica europea iniziata nel secondo dopoguerra - tra democrazia, mercato e coesione sociale.

Gli Stati europei erano infatti riusciti nel difficile compito - per usare un'espressione di Ralf Dahrendorf - di "quadrare il cerchio", cioè di creare un armonico equilibrio tra le istituzioni e i valori propri di questi tre ambiti.

Anche per queste ragioni, la crisi che viviamo non è riconducibile a una semplice fase del ciclo economico, ma investe le strutture fondamentali dell'economia, della politica, dello Stato. Ne derivano processi di trasformazione delle istituzioni, e particolarmente di quelle che si trovano nel punto di incontro tra la democrazia e il mercato, come è il caso delle Autorità indipendenti.

*Dal tunnel si può uscire, ma occorre il coraggio di innovare per ricostituire, su basi e regole nuove, l'equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale oggi messo in pericolo.*

Se le società europee - e l'Italia in particolare - riusciranno a superare egoismi, corporativismi e miopie politiche, potremo uscire dalla crisi, e allora molto sarà cambiato. A cominciare dall'Eurosistema che, per evitare l'*exit* catastrofico dalla moneta unica, vedrà una più forte integrazione. Le indispensabili politiche di consolidamento dei conti pubblici e di stabilizzazione finanziaria hanno già prodotto - dal semestre europeo al *six pack* e al *fiscal compact* - un rafforzamento dell'integrazione. E tutte le proposte e le iniziative dei governi europei si muovono nella direzione di un ulteriore trasferimento di poteri e responsabilità - specie nel campo delle politiche fiscali e delle forme di solidarietà con riguardo ai debiti sovrani - a livello europeo.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si inserisce nel flusso di queste trasformazioni che vanno governate sulla

base di una visione precisa e convinta del processo in corso e dei possibili scenari futuri.

*Il suo ruolo e i suoi poteri sono influenzati dall'imperativo dei nostri giorni: rilanciare la crescita economica in un contesto di politiche di bilancio vincolate alla riduzione del debito pubblico sulla base di percentuali, di procedure e secondo meccanismi di controllo definiti in sede europea.*

Le politiche di risanamento finanziario, infatti, sono destinate a durare, ma senza una ripresa della crescita, o peggio se perdura la recessione, sarebbero inutili (perché se il Pil si riduce è di fatto impossibile che diminuisca il rapporto percentuale debito/Pil), oltre a essere socialmente e politicamente insostenibili mettendo a repentaglio la coesione sociale.

Se i vincoli finanziari europei sul debito e la necessità di recuperare la fiducia dei mercati impongono per i prossimi anni bilanci con significativi avanzi primari (se le severe previsioni saranno confermate dall'1,3% del Pil nel 2011 al 4,9% nel 2012, al 6,1% nel 2013), diventano sempre più rilevanti gli strumenti per lo sviluppo che non costano. Le politiche della concorrenza assumono, di conseguenza, il ruolo di uno dei principali motori della crescita, come ripete in ogni occasione il Commissario europeo Joaquín Almunia.

La concorrenza - secondo quanto afferma la teoria economica, e il dato è stato recentemente sottolineato anche dal documento elaborato in seno alla Banca d'Italia su "Concorrenza e regolamentazione in Italia" - incentiva la corretta allocazione delle risorse sia all'interno della singola impresa sia nel mercato ed ha effetti positivi, in termini di minori costi, sui settori a valle. Ma soprattutto *la concorrenza è un potente stimolo all'innovazione, che è la principale forza dell'economia capitalistica.*

Al fine di evitare fraintendimenti, deve ribadirsi che le misure pro-concorrenziali sono importanti, ma non sono tutto. Altri interventi sono necessari, sia a livello nazionale (per esempio, con la valorizzazione del capitale umano e il recupero dell'efficacia della spesa per le infrastrutture) che europeo. Un buon esempio in questa direzione è fornito dal decreto-legge per la crescita recentemente adottato dal Governo.

Bisogna poi creare un contesto istituzionale e normativo complessivamente favorevole all'iniziativa economica e al mercato e a questo servono le cosiddette "riforme strutturali".

Va poi tenuto presente che gli effetti delle misure pro-concorrenziali spesso non sono immediati e quindi occorre del tempo per coglierne appieno le conseguenze. Nel frattempo si possono produrre costi sociali elevati - per l'uscita dal mercato delle imprese inefficienti - e questo richiede le opportune misure per garantire la coesione sociale. Pertanto, per uscire dal tunnel - cosa senza dubbio possibile - è necessario compiere tanti passi nella giusta direzione per un tempo non breve, sulla base di una chiara e ferma visione dei processi in corso.

Le debolezze dell'Unione monetaria sono direttamente ricollegabili agli squilibri dei conti pubblici, ma - come nel 2010 evidenziava il Professor Mario Monti nel rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico" presentato al Presidente della Commissione europea - alla base di questi squilibri c'è l'insufficiente competitività dell'economia reale. L'Italia, in particolare, secondo il *Global Competitiveness Report 2010 - 2011* del *World Economic Forum*, in una graduatoria di 139 Paesi, è collocata solamente al 48° posto (mentre la Germania è al 5°).

Gli interventi di promozione della concorrenza si svolgono lungo quattro assi distinti: modifiche delle regole in senso pro-concorrenziale; istituzione di Autorità di regolazione nei settori in cui i fallimenti di mercato restringono le possibilità di accesso; tutela contro gli illeciti anticoncorrenziali; rafforzamento del potere del consumatore.

Su tutti questi fronti ci sono state innovazioni importanti che coinvolgono il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale diventa il collante che tiene insieme i quattro versanti menzionati.

### ***La valorizzazione della funzione di advocacy e il processo delle liberalizzazioni***

Il quadro regolatorio - anche per effetto delle norme europee sul mercato unico - è cambiato negli ultimi anni grazie a importanti processi di liberalizzazione che hanno rotto gli antichi monopoli in settori strategici come quelli del gas, dell'energia elettrica, dei trasporti ferroviari.

In questi ambiti, tuttavia, sono rimaste importanti barriere all'ingresso e ostacoli anticompetitivi che hanno frenato la concorrenza e la crescita.

Per rimuovere questi ostacoli nel 2007 era stato introdotto l'istituto della legge annuale sulla concorrenza, da adottare sulla base delle segnalazioni effettuate dall'Autorità. Ma l'istituto è rimasto a lungo inapplicato. Di fronte alle sfide della crisi e all'imperativo del rilancio della crescita, il 5 gennaio del 2012 l'Autorità ha inviato al Governo e al Parlamento una segnalazione ai fini dell'adozione della legge annuale sulla concorrenza.

In quella sede è stato sottolineato che la politica di liberalizzazione e di adozione delle misure pro-concorrenziali rientra nella responsabilità delle istituzioni della democrazia rappresentativa, e cioè del Governo e del Parlamento. L'Autorità, nel pieno rispetto della loro autonomia politica e costituzionale, sulla base del patrimonio di conoscenze tecniche accumulate, ha proposto un quadro organico e molto dettagliato di misure pro-concorrenziali.

Com'è noto, le indicazioni e i suggerimenti formulati dall'Autorità nella menzionata segnalazione sono stati in gran parte recepiti. Il decreto "Cresci Italia" contiene importanti misure volte ad aprire i mercati e a stimolare il gioco della concorrenza mediante interventi in materia di servizi pubblici locali, gas e mercati dell'elettricità, distribuzione dei carburanti e della stampa, servizi bancari e assicurativi, servizi professionali, servizi notarili, mercati della filiera agro-alimentare.

In alcuni casi si tratta di interventi di apertura dei mercati da tempo richiesti dall'Autorità. Pensiamo, per esempio, al settore del gas naturale, dove è stata introdotta la separazione proprietaria di Snam da Eni. La separazione della proprietà della rete da Eni potrà favorire la concorrenza nel settore. Un altro effetto importante di tale previsione - i cui benefici per i consumatori finali saranno, tuttavia, percepibili solo nel medio termine - sarà quello relativo alla pianificazione dei nuovi investimenti in infrastrutture: un gestore di rete indipendente, infatti, provvederà agli investimenti necessari per la realizzazione di un'efficiente rete di gas e non solo quelli che risultano coerenti con gli obiettivi di reddito dell'operatore verticalmente integrato. Tutto ciò faciliterà il raggiungimento dell'obiettivo di fare dell'Italia una

piattaforma di gas da vendere sia sul mercato interno sia negli altri Paesi europei, creando così le condizioni per lo sviluppo di un mercato all'ingrosso 'liquido' (la c.d. "borsa del gas").

Nel settore dell'energia elettrica gli obiettivi della separazione proprietaria della rete di trasmissione e della creazione e sviluppo di un mercato all'ingrosso efficiente sono realizzati da tempo. Attualmente, il tema prevalente è quello delle insufficienze della rete. Pertanto, devono essere accolte con particolare favore le misure contenute nel decreto n. 1/2012 che semplificano le procedure per l'autorizzazione degli interventi per lo sviluppo della rete.

Per quanto riguarda il settore della vendita di carburanti per autotrazione, il decreto interviene in profondità portando a termine un lungo processo di riforma partito nel 1998 (fine del regime concessorio) e proseguito nel 2008 (liberalizzazione dell'accesso all'attività). L'Autorità ritiene che le norme di maggior rilievo siano quelle relative alla liberalizzazione delle modalità di svolgimento dell'attività di distribuzione (senza, tuttavia, tralasciare quelle in tema di liberalizzazione del *non oil* e di sviluppo del *self service*). Queste norme sono, da un lato, potenzialmente in grado di aumentare il numero dei proprietari/gestori che decidono di non utilizzare più i marchi delle società petrolifere (c.d. impianti "no logo" o "pompe bianche") e seguire modalità di approvvigionamento e di fissazione del prezzo indipendente e più concorrenziale; dall'altro, esse appaiono idonee a favorire un riequilibrio dei rapporti di forza tra società e gestore. Un ultimo, ma non meno importante, aspetto è quello relativo alla liberalizzazione delle forme contrattuali. Ciò consentirà di far emergere i gestori che operano in modo più efficiente i quali, anche per competere con il sempre maggior numero di "pompe bianche", potranno praticare sconti sui prezzi finali.

Nel settore dei trasporti, è stata accolta la proposta di istituire un'Autorità di regolazione dei trasporti. Potranno così trovare soluzione numerose criticità concorrenziali del sistema italiano dei trasporti evidenziate a più riprese dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato durante la propria attività di *advocacy*.

In particolare, il ruolo ricoperto dalla nuova Autorità di regolazione sarà di immediato rilievo dal punto di vista concorrenziale

con riguardo ai servizi di trasporto ferroviario, dove la concorrenza è ancora insufficiente. Con l'ingresso di un secondo operatore nel settore dell'alta velocità, la presenza di un regolatore indipendente dovrà garantire che il confronto competitivo avvenga in un ambito caratterizzato da un'effettiva parità di condizioni di accesso alla rete.

In materia di libere professioni deve essere evidenziata l'introduzione, anche questa auspicata dall'Autorità, di una piena liberalizzazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico. L'ipotizzabile abbassamento delle tariffe per tali servizi che deriverà dall'applicazione della norma renderà il sistema economico più competitivo considerato che il corrispettivo per l'acquisto di servizi professionali costituisce una delle principali voci di costo delle imprese.

*Le liberalizzazioni sono un processo. Passi utili sono stati fatti, ma molto altro resta da fare per togliere i tanti tappi che ancora bloccano la nostra economia. L'Autorità, con le proprie segnalazioni ha chiesto e continuerà a proporre l'adozione di ulteriori provvedimenti idonei a rendere più efficaci le misure già introdotte.* Per esempio, una nostra segnalazione, che sta per essere attuata dal Ministero dello Sviluppo Economico, ritiene indispensabile la creazione di una banca dati in cui siano riportati i prezzi praticati dai singoli distributori di carburante, come efficace stimolo alla concorrenza fra gestori in modo tale che il consumatore possa agevolmente sapere dove trovare il prezzo più conveniente.

Inoltre, bisogna evitare che vi siano passi indietro per effetto del prevalere di interessi corporativi. Il dibattito che si è aperto in questi giorni sulla riforma dell'ordine degli avvocati crea serie preoccupazioni in seno all'Autorità, che auspica da tempo una profonda riforma del sistema ordinistico. Le limitazioni all'apertura dei mercati e al pieno dispiegarsi della concorrenza nel settore dei servizi professionali potranno avvenire esclusivamente nella misura strettamente necessaria alla tutela di altri interessi pubblici e particolarmente per rimediare alle asimmetrie informative tra il professionista e il cliente.

Egualemente bisognerà vigilare sulle modalità di attuazione del decreto "Cresci Italia". Molto opportunamente è stato rapidamente adottato il D.P.C.M. che realizza la separazione tra Snam e Eni attribuendo alla Cassa depositi e prestiti la proprietà della rete. Sarà



comunque necessario, da parte dell’Autorità, valutare con attenzione i legami anticompetitivi che si dovessero creare tra le società facenti capo a Cassa, soprattutto nel settore del gas. Fondamentale resta poi l’apertura alla concorrenza in quei settori in cui maggiori sono le potenzialità di crescita. Pensiamo all’*e-commerce*. Troppo poco è stato fin qui fatto. In particolare, le potenzialità del mercato pubblicitario digitale sono limitate dalla concorrenza dei grandi attori *web* internazionali, originariamente estranei al mondo dei *media*, che ormai hanno acquisito posizioni di particolare forza economica che possono finire per depotenziare le opportunità del mercato digitale. I motori di ricerca come *Google* e i cosiddetti *social network* ormai costituiscono un passaggio obbligato per la distribuzione dei contenuti *web* e *Google*, avvalendosi di questa posizione, si è posto l’obiettivo di divenire protagonista assoluto nel mercato della raccolta pubblicitaria. Nel giro di pochi anni, *Google* potrebbe diventare monopolista in questo mercato. L’assenza di regole adeguate rischia di marginalizzare l’industria editoriale, nonostante i significativi investimenti per realizzare processi di integrazione multimediale. Per questo, unitamente a una più generale riflessione sulla struttura del mercato della raccolta pubblicitaria, volta ad assicurare la più ampia diffusione del pluralismo, ritengo che vada nella giusta direzione ogni proposta volta a inserire nel novero delle attività ricomprese nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) quelle svolte da operatori fornitori di contenuti, gestori di portali, motori di ricerca, *social network*, che competono con gli editori tradizionali nell’attività di vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti.

***La tutela della concorrenza si estende anche ai comportamenti delle pubbliche amministrazioni. Il ricorso al Giudice amministrativo contro gli atti amministrativi lesivi della concorrenza***

La soluzione della “questione amministrativa” resta una fondamentale condizione per avere mercati effettivamente aperti alla concorrenza e per far crescere la competitività del Paese. L’incidenza degli oneri burocratici sull’impresa è cosa troppo nota per dovervi

indugiare. È sufficiente richiamare il già citato *Global Competitiveness Report*, secondo cui il primo ostacolo allo svolgimento di attività economiche in Italia è rappresentato proprio dall'inefficienza burocratica. Le misure di snellimento introdotte dal decreto-legge "semplificazioni" di febbraio sono importanti, ma ancora molto va fatto. Bisogna intervenire sulle regolazioni di settore, ma avere anche il coraggio di innovazioni di ordine sistemico.

Occorre impedire che, com'è avvenuto finora, la semplificazione amministrativa sia una sorta di "tela di Penelope". Con una mano si semplifica, mentre con l'altra si aggiungono nuovi oneri burocratici. Si dovrebbe introdurre un disincentivo forte ed efficace nei confronti di questi comportamenti burocratico-legislativi. Perciò, l'Autorità, a gennaio, ha proposto una norma che - attuando un'indicazione già emersa in sede culturale e parlamentare - preveda il principio della detraibilità per il cittadino e le imprese delle spese sostenute per l'adeguamento a nuove normative che aggiungono nuovi oneri burocratici, con il conseguente obbligo per il legislatore di reperire la necessaria copertura finanziaria.

Non è poi sufficiente semplificare le procedure se ci sono troppi attori istituzionali, spesso in conflitto tra loro. Un forte regionalismo è particolarmente utile per adeguare le politiche pubbliche alle esigenze dei territori e per promuovere localmente lo sviluppo economico. Anche un buon federalismo fiscale rafforza la responsabilità dei governi sub-statali stimolando il miglioramento delle *performances* e il contenimento dei costi.

*Ma in Italia si è realizzato un sistema basato sul pluralismo istituzionale esasperato, che crea conflitti paralizzanti. Occorre compiere un'opera di disboscamento riducendo i soggetti e semplificando radicalmente. L'effetto positivo non riguarderebbe solo il contenimento dei costi - come si insiste nel dibattito pubblico - ma anche l'efficienza amministrativa e quindi la competitività del Paese. In quest'ottica vanno particolarmente apprezzate le recenti misure che circoscrivono i compiti delle Province e le proposte tese a ridurre il numero.*

Infine, vanno date risposte in tempi certi alle domande dei cittadini e delle imprese. Il tempo per l'economia non è una variabile

indipendente. I vari rimedi che fanno leva su diverse forme di silenzio-assenso si sono rivelati inadeguati, specie se in gioco ci sono grandi investimenti. I soggetti economici devono aver riconosciuto il diritto a una decisione espressa in tempi certi. Andrebbe valorizzato il principio di sussidiarietà, che impone di spostare a un livello territoriale di governo superiore la decisione di fronte all'inerzia di quello inferiore.

Non basta semplificare se poi in concreto le pubbliche amministrazioni adottano comportamenti che sono di ostacolo alla concorrenza. Tradizionalmente il compito dell'*Antitrust* è stato quello di sanzionare gli illeciti anticoncorrenziali commessi dalle imprese. Ma nel momento in cui l'attenzione si è posta sulla concorrenza come motore della crescita, si è presa maggiore consapevolezza del fatto che spesso sono i comportamenti delle pubbliche amministrazioni che creano ingiustificate barriere all'entrata nei mercati o comunque introducono distorsioni anticoncorrenziali.

Perciò è stata un'innovazione di straordinario valore l'introduzione dell'articolo 35 del "decreto Salva Italia". Grazie a tale norma, in presenza di atti amministrativi contrari ai principi della concorrenza, l'Autorità può indirizzare all'amministrazione un parere e, se questa non si uniforma, può fare ricorso davanti al giudice amministrativo.

L'Autorità ha attivato il nuovo potere in sei occasioni (e altri casi sono allo studio), diventando una sorta di pubblico ministero per la tutela dell'interesse pubblico alla concorrenza. In due ipotesi l'amministrazione destinataria del parere si è conformata alle indicazioni dell'Autorità annullando in via di autotutela gli atti contrari ai principi sulla concorrenza; in un caso sono stati forniti all'Autorità chiarimenti ritenuti sufficienti a superare le perplessità manifestate con il parere; in un terzo caso si è in attesa di una risposta dell'amministrazione. In due ipotesi, invece, è stato proposto ricorso davanti al giudice amministrativo.

I settori interessati dagli interventi spaziano dai bandi di gara alle tariffe minime determinate in via amministrativa sino alla regolamentazione degli orari di apertura delle farmacie.

I dubbi di costituzionalità della norma, sollevati da una Regione, potranno essere superati tenendo conto del rilievo che la tutela della concorrenza assume tra i valori costituzionali nazionali ed europei.

***Mantenere ferma, anche in periodi di crisi, la rigorosa applicazione della normativa a garanzia della concorrenza***

Non è sufficiente semplificare, liberalizzare, introdurre Autorità di regolazione settoriale se poi, in concreto, ci sono comportamenti dei soggetti economici - specie di quelli che godevano delle vecchie rendite di posizione - che bloccano la concorrenza, impediscono l'apertura dei mercati, attraverso cartelli e abusi di posizione dominante. La repressione di tali illeciti concorrenziali resta il primo pilastro dell'attività dell'Autorità.

*In periodi di recessione acquistano forza le sirene del protezionismo e della tutela delle imprese più deboli contro il pericolo della loro estromissione dal mercato. Non è questo il modo per perseguire gli obiettivi di coesione sociale.*

*Consentire, attraverso l'allentamento dei vincoli antitrust, l'artificiale restrizione dell'offerta o la fissazione di prezzi al di sopra del valore di mercato può ostacolare l'avvio di processi di selezione delle imprese a favore di quelle più efficienti, disincentivare l'innovazione e la crescita di produttività, finendo così per penalizzare l'innescarsi di efficaci e duraturi processi di ripresa economica. Se non facciamo ripartire il motore della crescita non sarà neppure possibile mantenere la coesione sociale.*

Resta forte, quindi, la necessità di continuare ad assicurare una decisa repressione degli illeciti anticoncorrenziali, al fine di garantire il rispetto delle regole *antitrust* da parte di tutti gli operatori nel mercato, in coerenza con quanto avviene in sede comunitaria, dove la Commissione ha attuato negli ultimi anni una politica di concorrenza vigorosa, sia nei confronti dei cartelli, sia con riguardo alle condotte unilaterali delle imprese, da un lato, applicando rilevanti sanzioni, dall'altro, avvalendosi dell'istituto del *settlement agreement*.

Analogamente a quanto avvenuto a livello comunitario, nella propria attività di applicazione delle norme a tutela della concorrenza, l'Autorità si è prefissata un importante obiettivo: dimostrare che la concorrenza non è un privilegio che ci si può concedere esclusivamente durante i cicli economici espansivi, ma è uno strumento ancor più prezioso durante i

periodi di crisi per stimolare l'innovazione, sostenere la ripresa e tutelare i consumatori dinanzi a imprese maggiormente inclini a violare le regole di concorrenza nel tentativo di attenuare l'impatto della congiuntura.

In questo contesto, assume rilievo l'applicazione di una severa e rigorosa politica sanzionatoria, che risulta indispensabile in quanto le ammende comminate dalle autorità di concorrenza assolvono - come ha avuto modo di sottolineare Giuseppe Tesauro nei suoi scritti - a una specifica e fondamentale funzione deterrente. Questa funzione è imprescindibile soprattutto quando a essere accertate sono infrazioni *antitrust*, quali i cartelli orizzontali *hard-core*, tra le più gravi e dannose per la collettività.

La sanzione - per usare un'espressione cara agli studiosi di diritto penale - adempie una "funzione di prevenzione generale", disincentivando i comportamenti degli attori economici diretti a falsare il gioco concorrenziale.

Se è vigorosa la funzione deterrente, perché gli operatori economici hanno consapevolezza del concreto rischio di essere sanzionati per condotte anticoncorrenziali, c'è spazio per un uso efficace della decisione con impegni, attraverso l'individuazione, da parte delle stesse imprese, di efficaci misure idonee a elidere le criticità concorrenziali emerse in sede di avvio. Rispettando il disegno normativo è necessario - come stiamo dimostrando con i nostri comportamenti - che fin dall'inizio gli impegni siano proposti in modo serio e precisati nei loro contenuti, evitando un'estenuante negoziazione con le strutture dell'Autorità.

### ***I principali campi di intervento nella repressione degli illeciti concorrenziali***

Nel periodo gennaio 2011 - maggio 2012, l'Autorità ha concluso nove procedimenti in materia di intese, quattordici in materia di abusi di posizione dominante e sette in materia di concentrazioni. Quanto ai procedimenti avviati nel medesimo lasso di tempo, questi hanno riguardato sette intese, otto abusi di posizione dominante e quattro concentrazioni.

Le sanzioni complessivamente irrogate ammontano a più di 160 milioni di euro.

Bisogna comunque sottolineare che l'efficacia dei nostri interventi non si misura sulla quantità delle sanzioni, ma sul grado di apertura dei mercati che si realizza. Anche per questo puntiamo molto sulla diffusione della cultura della concorrenza presso gli operatori economici, favorendo la piena conoscenza delle regole in materia e dei costi che la loro mancata osservanza può determinare. Prendendo spunto dalle esperienze di altre autorità europee - in particolare dall'*Office of Fair Trading* britannico, stiamo cercando di sviluppare programmi di *compliance* alle norme sulla concorrenza.

Con riferimento alla violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, non può non evidenziarsi come i programmi di clemenza siano risultati uno strumento imprescindibile per l'accertamento di fenomeni collusivi nel mercato. Nel corso del 2011, anche grazie agli elementi forniti dai *leniency applicants*, l'Autorità ha accertato, tra l'altro, l'esistenza di un esteso e intenso coordinamento tra i principali operatori del mercato delle spedizioni internazionali su strada di merci, finalizzato a concordare gli aumenti dei prezzi da praticare alla clientela; ha irrogato alle imprese parti della concertazione sanzioni per un ammontare complessivo pari a 75,6 milioni di euro. L'applicazione del programma di clemenza ha portato anche alla emersione di un'ulteriore intesa, consistente nella definizione concertata, da parte degli agenti marittimi, dei corrispettivi per i servizi di agenzia resi agli spedizionieri, che l'Autorità ha accertato e sanzionato con ammende di importo complessivo pari a più di 4 milioni di euro.

Assumono altresì rilievo gli interventi in materia di abusi di posizione dominante. Deve infatti rilevarsi che, in molti casi, l'intervento dell'Autorità con riferimento alle fattispecie abusive, costituisce il naturale completamento degli interventi normativi in materia di liberalizzazione del mercato, in quanto consente di monitorare - e di sanzionare - le condotte delle imprese *incumbent* tese a mantenere, nonostante l'apertura alla concorrenza, la conservazione della propria posizione e a ostacolare l'ingresso di operatori concorrenti.

In questo contesto, devono segnalarsi i provvedimenti con cui l'Autorità ha accertato e sanzionato le condotte poste in essere dai

gestori monopolisti uscenti nella gestione di taluni servizi pubblici locali (distribuzione del gas, gestione dei rifiuti), consistenti nel frapporre ingiustificati ostacoli all'espletamento delle procedure di gara bandite dagli enti locali per l'affidamento concorrenziale di tali servizi.

Per quanto riguarda il settore televisivo, la progressiva affermazione delle diverse piattaforme di trasmissione è foriera di nuove sfide competitive. In proposito, assume particolare rilievo l'istruttoria condotta nei confronti della società Auditel per tre abusi di posizione dominante, riguardanti la non corretta rilevazione e valorizzazione dei dati di ascolto delle diverse piattaforme. Per effetto di questo intervento, gli operatori potranno, infatti, beneficiare dei vantaggi derivanti da una corretta esposizione dei dati di ascolto che li riguardano per sviluppare nuove offerte televisive in concorrenza tra loro.

Vanno poi ricordati i provvedimenti dell'Autorità che sono intervenuti a reprimere e sanzionare condotte anticoncorrenziali di imprese suscettibili di incidere gravemente anche sulla spesa pubblica nel settore sanitario. In tale contesto, l'Autorità, in applicazione delle regole che vietano alle imprese in posizione dominante di porre in essere condotte abusive, nel 2012, ha concluso il procedimento avviato nei confronti di una società appartenente a un gruppo multinazionale operante nel settore farmaceutico, che aveva messo in atto una complessa strategia finalizzata a ostacolare l'ingresso dei genericisti sul mercato della commercializzazione di farmaci a base del principio attivo latanoprost per la cura del glaucoma, irrogando una sanzione di oltre 10 milioni di euro. Si è peraltro potuto accertare come il ritardo nell'immissione dei farmaci generici fosse costato al Servizio Sanitario Nazionale, che rimborsa il prezzo del medicinale, circa 14 milioni di euro in termini di mancato risparmio.

Nello stesso senso, si segnala, in materia di intese restrittive della concorrenza, il provvedimento con cui l'Autorità, nel 2011, ha sanzionato un'intesa unica e continuativa avente a oggetto la ripartizione del mercato e l'alterazione del confronto concorrenziale nell'ambito delle procedure per l'affidamento dei servizi assicurativi bandite da diverse Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere Campane. In questo caso, l'Autorità ha irrogato una sanzione complessiva per circa 13,5 milioni di euro.

A questo punto sembra opportuno richiamare l'attenzione su uno dei principali problemi che l'*Antitrust* vive, e che Giuliano Amato - con l'usuale preveggenza - evidenziava già nel suo libro del 1998, come una delle sfide per l'*Antitrust* degli anni a venire. L'*Antitrust*, nata come presidio contro la dilatazione del potere economico in mercati prevalentemente chiusi alla sua origine entro confini nazionali, deve inevitabilmente subire le conseguenze del continuo allargamento degli stessi mercati al di là di tali confini.

Da queste dinamiche derivano principalmente due conseguenze. In primo luogo, i mercati subiscono gli effetti di operazioni di dilatazione di potere economico che si realizzano fuori dai confini statali. In secondo luogo, l'apertura alla concorrenza dei mercati nazionali, anche grazie alla nostra attività, pone il problema della reciprocità di trattamento delle imprese italiane che operano in altri Paesi.

Circoscrivendo l'attenzione all'Europa, se le imprese italiane sono esposte alle regole della concorrenza e - nel caso dei vecchi monopolisti e dei cosiddetti "campioni nazionali" - perdono antichi privilegi e rendite di posizione, è necessario che quando operano negli altri Paesi europei non trovino barriere all'ingresso e comportamenti amministrativi che favoriscano le imprese nazionali. La principale risposta a questo problema sta nel rafforzamento del mercato unico, che costituisce il fondamentale pilastro economico dell'Unione monetaria. Il rafforzamento del mercato unico favorisce la crescita economica e può favorire l'emersione di veri "campioni europei", indispensabili per reggere la sfida della competizione nei mercati globali.

Vi è poi un altro fronte che coinvolge la nostra Autorità, sul quale siamo particolarmente impegnati: la collaborazione con la Commissione e le altre Autorità preposte alla tutela della concorrenza.

L'Autorità partecipa intensamente e proficuamente all'attività della rete delle agenzie di concorrenza europee, cosiddetta *European Competition Network* - ECN, la quale persegue un duplice scopo: garantire una coerente ed efficace applicazione - in relazione a casi specifici - delle regole di concorrenza europee in un contesto decentrato e favorire una maggiore convergenza su questioni procedurali e sostanziali tra le autorità europee di concorrenza.



## *La valutazione delle operazioni di concentrazione*

In periodi di crisi economica la valutazione delle operazioni di concentrazione può presentare profili ancor più problematici, dovendo l'Autorità continuare ad applicare in modo rigoroso le regole della concorrenza e, al contempo, farsi carico degli effettivi risvolti delle decisioni da assumere in termini di benessere sociale ed economico.

Con questa convinzione, l'Autorità ha cercato di svolgere in modo attento il proprio compito di controllo dei potenziali effetti anticompetitivi delle operazioni di acquisizione, con l'obiettivo di consentire l'esplicitarsi dei vantaggi del corretto funzionamento del libero mercato e, per questa via, favorire un'efficace e duratura ripresa economica.

Segnalo i tre ultimi casi trattati che fanno comprendere la delicatezza del ruolo svolto.

Nel corso del 2012, l'Autorità ha portato a termine il procedimento istruttorio avviato ai sensi del decreto-legge 28 agosto 2008 n. 134, accertando la persistenza di una situazione di monopolio sulla rotta Linate-Fiumicino in capo al vettore Alitalia-CAI, creatasi a seguito dell'operazione di concentrazione Alitalia-AirOne realizzata nel 2008 e al tempo non valutata sulla base di una speciale disposizione di legge.

Terminato il periodo di sospensione dell'applicazione delle norme *antitrust*, di recente l'Autorità ha accertato, in capo al vettore Alitalia-CAI, la persistenza di una situazione di monopolio sulla rotta Milano Linate-Roma Fiumicino. Ciò in ragione della mancanza di pressione concorrenziale da parte di altri vettori aerei, stante l'impossibilità di ottenere *slot* su Milano Linate e dell'insufficienza dell'alternativa rappresentata dal servizio di trasporto ferroviario ad alta velocità tra Roma e Milano. L'Autorità, pertanto, ha deliberato che la posizione di monopolio accertata dovrà essere rimossa entro l'inizio della prossima stagione invernale, mediante delle misure che la società dovrà presentare all'*Antitrust* entro la metà del mese prossimo.

Stesso rigore è stato dimostrato nel settore delle assicurazioni, in cui l'Autorità ha sospeso l'operazione di integrazione tra Unipol e il Gruppo Premafin/Fondiarria Sai per evitare effetti, difficilmente reversibili, rispetto alla valutazione finale dell'operazione, sul capitale

delle società coinvolte, nonché sui mercati rilevanti e sui rapporti concorrenziali tra gli operatori interessati.

La posizione assunta all'inizio del procedimento ha poi consentito di individuare severe misure cui l'operazione è stata subordinata; misure dirette a evitare effetti restrittivi della concorrenza.

È importante sottolineare come l'operazione e le prescrizioni sono state valutate anche alla luce, da un lato, dei legami (finanziari, azionari e personali) che si sarebbero determinati tra Mediobanca e il gruppo Unipol/Premafin e, dall'altro, dei legami che Mediobanca ha con il gruppo Generali, principale concorrente della nuova entità.

Il risultato raggiunto è stato quello dell'imposizione di misure dirette a recidere l'intreccio di legami incrociati diffusi nel settore bancario e assicurativo e, allo stesso tempo, a ridurre le quote di mercato della medesima entità al di sotto del 30% a livello nazionale e provinciale nei rami danni e vita, attraverso la cessione di alcuni *asset*.

Da ultimo, l'Autorità ha valutato l'acquisizione di Tirrenia da parte di CIN - Compagnia Italiana di Navigazione, rilevando che, sulle principali rotte di collegamento della Sardegna con il continente, la sovrapposizione tra le attività di Tirrenia e Moby (azionista di CIN) avrebbe comportato il raggiungimento di quote di mercato considerevoli in capo a un medesimo soggetto, con il rischio di incrementi dei prezzi dei servizi offerti. Abbinando rigore e pragmatismo, l'Autorità, a fronte delle obiettive difficoltà a stimolare la concorrenza nel settore in crisi del trasporto marittimo e considerata l'assenza di una struttura dell'offerta in grado di esplicitare dinamiche pienamente competitive, ha subordinato l'autorizzazione della concentrazione ad alcune prescrizioni di carattere sia strutturale che comportamentale volte a impedire che l'operazione possa produrre effetti indesiderati in termini di benessere del consumatore.

### ***Il secondo pilastro dell'Autorità: la tutela del consumatore***

*Il secondo pilastro dell'attività dell'Autorità è rappresentato dalla tutela del consumatore, che ricopre un ruolo centrale per il buon funzionamento dei mercati. Il vero motore dell'economia sono i*

*consumatori, dalla cui domanda dipendono la crescita, l'occupazione e la competitività.*

*Tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore si crea un circolo virtuoso. La prima apre i mercati agendo sul lato dell'offerta, la seconda concorre al raggiungimento del medesimo obiettivo agendo sul lato della domanda.*

La maggiore vulnerabilità dei consumatori nei periodi di crisi economica richiede una maggiore iniezione di fiducia nei confronti dei mercati e dei soggetti in essi attivi: è questo uno degli strumenti su cui si deve puntare per rilanciare i consumi privati. Di contro, l'affievolirsi della tutela del consumatore, oltre alle gravi conseguenze economiche anzidette, aggraverebbe i processi di indebolimento della coesione sociale.

L'importanza del ruolo svolto dall'Autorità - particolarmente rinvigorito da Antonio Catricalà - non è sfuggito al legislatore che, a partire da quest'anno, le ha riconosciuto il potere di intervenire nei confronti delle clausole vessatorie, completando e rafforzando i suoi poteri di *enforcement*.

Numerosi sono stati gli ambiti interessati dall'attività di repressione delle pratiche commerciali scorrette, che vanno dalle attivazioni non richieste di forniture, all'imposizione di ostacoli e oneri ingiustificati all'esercizio dei diritti contrattuali, toccando tutti i settori più strategici.

Nel periodo gennaio 2011 - maggio 2012, l'Autorità ha complessivamente portato a termine duecentocinquantuno procedimenti istruttori in tema di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, ivi compresi i casi di inottemperanza a precedenti divieti di continuazione o ripetizione della condotta illecita. Nell'80% dei casi è stata riscontrata l'esistenza di una o più violazioni di legge e sono state irrogate sanzioni per un totale di oltre 19 milioni di euro.

Particolarmente importanti sono state le istruttorie riguardanti le garanzie legali di conformità per le vendite di beni di consumo, con cui si è posto fine ad una prassi scorretta e molto diffusa tra i professionisti (il "caso *Apple*"), i quali rifiutavano la garanzia legale di conformità rinviando il consumatore ai centri di assistenza tecnica dei produttori e offrivano una garanzia commerciale a titolo oneroso sovrapposta, per estensione oggettiva e durata, a quella gratuita dovuta per legge dallo stesso venditore.

Di non minore rilievo sono state le decisioni che hanno coinvolto le principali compagnie aeree nazionali ed estere, tradizionali e *low cost*, attive in Italia, grazie alle quali si è ottenuto il risultato di far includere nell'indicazione del prezzo dei biglietti aerei offerto ai consumatori tutte le voci di costo prevedibili e inevitabili, comprensive anche della cosiddetta *credit card surcharge*.

### ***Le nuove frontiere della tutela del consumatore***

La tutela del consumatore si appresta a vivere una nuova stagione in cui, accanto alle tradizionali sfide che fino a oggi ha dovuto affrontare, se ne aprono di nuove, legate alla maggiore complessità dei consumi indotta dal diffondersi del commercio elettronico.

*La possibilità di acquistare tramite web rappresenta senza dubbio un fattore di stimolo alla crescita, alla concorrenza e all'integrazione dei mercati, ma rappresenta al tempo stesso anche uno strumento pieno di insidie per il consumatore che, privo dei riferimenti che tradizionalmente orientavano le proprie scelte di acquisto, potrebbe trovarsi sempre più esposto a pratiche commerciali contrarie ai canoni della diligenza professionale e idonee a falsarne il comportamento economico o a condizionarne indebitamente la libertà di scelta.*

Proprio per queste ragioni, l'Autorità sta monitorando l'*e-commerce* con particolare attenzione e ha deliberato diversi provvedimenti nei confronti di siti che non fornivano informazioni chiare ai consumatori relativamente alla disponibilità dei prodotti o dei servizi offerti e dei costi da sostenere.

Tra i procedimenti conclusi nel 2011, merita di essere segnalato il caso "Italia Programmi.net" nell'ambito del quale sono pervenute oltre venticinquemila segnalazioni di consumatori. Il fenomeno ha riguardato alcuni prodotti *software* offerti apparentemente in modo gratuito al consumatore il quale, inserendo i propri dati personali, si trovava invece ad attivare inconsapevolmente un contratto di abbonamento a titolo oneroso di durata biennale. Una volta tratto in inganno l'utente, la società inviava richieste e solleciti di pagamento di carattere aggressivo.

Grazie all'intervento dell'Autorità, diverse Procure della Repubblica hanno aperto un'indagine, sono state attivate la Guardia di Finanza e la Polizia Postale ed è stata data notizia della pratica al circuito internazionale delle Autorità di tutela dei consumatori, trattandosi di una condotta suscettibile di essere "riprodotta" con caratteristiche analoghe in altri Paesi.

Sempre nel settore dell'*e-commerce*, l'Autorità ha avuto modo di adoperare un nuovo strumento a tutela dei consumatori bloccando in via cautelare un sito che diffondeva contenuti in grado di indurre in errore sulla disponibilità dei prodotti offerti in vendita.

Ancora in tema di vendite *on-line*, nei giorni scorsi è stato avviato un procedimento istruttorio finalizzato ad accertare la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da un professionista di nazionalità olandese volta a indurre il consumatore italiano ad acquistare farmaci attraverso un sito *internet* e, in via cautelare, è stato disposto l'oscuramento del sito. L'operatore si sarebbe avvalso di un sito in lingua italiana per indurre i consumatori italiani a ritenere che la vendita di farmaci *on-line* in Italia sia del tutto lecita, mentre tale attività è vietata in quanto la legge nazionale impone la necessaria intermediazione di un farmacista.

Una seconda sfida che l'Autorità ha deciso di affrontare riguarda l'«educazione» del consumatore: si ritiene, infatti, fondamentale che il proprio intervento non debba limitarsi alla repressione delle pratiche scorrette, ma debba avere come obiettivo anche la "prevenzione". A tal fine, è necessario fornire al consumatore tutte le informazioni e le conoscenze necessarie a far sì che non cada vittima delle condotte scorrette dei professionisti. Un primo importante passo in questa direzione è stato compiuto mediante la stesura di un *vademecum* sui prodotti cosmetici che sarà pubblicato sul sito dell'Autorità.

Nei settori regolamentati la tutela del consumatore riveste un ruolo centrale, trattandosi di mercati in cui, a causa della complessità tecnica dei servizi offerti, esiste una forte asimmetria informativa tra l'utente e i professionisti a vantaggio di questi ultimi.

Questa situazione di particolare debolezza richiede un'attività di repressione delle pratiche commerciali scorrette rigorosa e puntuale che, insieme alla regolazione settoriale, disegni un quadro di regole certe a presidio non solo della libertà del consumatore di effettuare scelte

commerciali consapevoli, ma anche della necessità delle imprese di definire le proprie linee d'azione in modo tale da non incorrere in procedimenti sanzionatori.

L'intersecarsi della disciplina a tutela del consumatore con le discipline speciali impone in questi settori di fissare dei criteri univoci che consentano alle Autorità, di volta in volta chiamate ad applicare le norme, di muoversi entro gli ambiti a esse riservati, evitando sconfinamenti che condurrebbero a inutili e non auspicabili duplicazioni di procedimenti e di sanzioni nei confronti di una medesima condotta.

Con specifico riferimento al settore delle comunicazioni elettroniche, la questione della definizione dei confini tra l'*Antitrust* e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, relativamente alla materia riguardante il consumatore, è stata recentemente affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Tuttavia, il quadro che emerge dopo l'intervento del giudice amministrativo continua a presentare diversi problemi.

Possono, innanzitutto, crearsi pericolosi vuoti di tutela, non essendo la disciplina settoriale attrezzata per coprire tutte le forme in cui si manifestano le pratiche commerciali scorrette: penso, a esempio, alle pratiche commerciali aggressive.

Alto è, inoltre, il rischio che, in futuro, il consumatore possa essere esposto a una tutela frammentata e disomogenea, variabile in funzione del mercato in cui viene effettuato l'atto di consumo.

Ciononostante, è innegabile che esistono delle zone grigie in cui le imprese potrebbero correre il pericolo di essere sottoposte a un duplice procedimento. La soluzione migliore per porre rimedio a questa situazione non è, però, quella di escludere in radice l'intervento dell'Autorità e l'applicazione della disciplina generale. Il problema va, piuttosto, affrontato e risolto realizzando una maggiore sinergia e collaborazione tra le diverse Autorità mediante, ad esempio, la firma di protocolli d'intesa. Lo strumento ha, del resto, già dimostrato di funzionare bene nel settore del credito, dove il protocollo d'intesa con la Banca d'Italia ha prodotto ottimi risultati, evitando che le due Istituzioni intervenissero nei confronti delle medesime fattispecie. Nella stessa prospettiva, sono in procinto di essere sottoscritti analoghi

protocolli con l’Autorità per l’energia elettrica e il gas e con l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Una modifica normativa sarebbe necessaria per porre chiarezza a una situazione oggettivamente non chiara in merito alle regole applicabili e al soggetto chiamato a garantirne il rispetto. La modifica normativa dovrebbe disegnare il perimetro d’intervento delle diverse Autorità, pervenendo a un assetto nel quale ciascuna di esse possa offrire il proprio apporto per garantire al consumatore la più ampia tutela possibile.

### ***L’importanza dei mercati locali per la crescita economica e la tutela dei diritti di cittadinanza. I compiti dell’Autorità***

*Un altro settore cruciale per la crescita è quello dei servizi pubblici locali, dove si sta realizzando un cambiamento di larga portata, che pure vede coinvolta l’Autorità. I servizi pubblici locali sono un importante fattore di stabilizzazione dell’economia perché, dovendo soddisfare una domanda anelastica, svolgono un importante ruolo anticongiunturale. Va sottolineato come nel periodo 2004 - 2010 nel settore delle local utilities si sia registrato un progressivo miglioramento delle variabili economiche principali, che contrasta con l’andamento opposto delle imprese industriali, sensibilmente colpite dagli effetti recessivi. In questo periodo, infatti, sono aumentati sia i ricavi delle vendite, del 5,3% nel periodo 2009 - 2010, sia il risultato d’esercizio del 6% nello stesso periodo; il risultato d’esercizio delle imprese industriali è invece diminuito del 22,4%. C’è un altro aspetto del legame tra servizi pubblici locali e crescita che va sottolineato. Inefficienze e carenze strutturali in questo settore costituiscono un peso per l’attività economica. Infatti le *local utilities* forniscono *input* produttivi per una serie di processi manifatturieri. Infine, la qualità e l’efficienza dei servizi locali è strumentale rispetto alla tutela di un *set* di diritti che definiscono il moderno *status* della cittadinanza: dal trasporto alla salubrità dell’ambiente.*

Il decreto “Cresci Italia” ha previsto il passaggio da un sistema di gestione dei servizi pubblici locali basato prevalentemente sulle

esclusive a uno che privilegia la liberalizzazione degli stessi. In questo quadro è stato introdotto un parere preventivo obbligatorio dell'Autorità sulle "delibere quadro" che gli enti locali con popolazione superiore a diecimila abitanti sono tenuti ad adottare entro l'anno. Esse dovranno basarsi su un'analisi di mercato che spieghi le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dalla scelta di mantenere in esclusiva un determinato servizio pubblico. Servizio che comunque sarà assegnato mediante gara (gli affidamenti *in house* saranno consentiti solo per valori fino a 200 mila euro annui).

*Quindi in un caso piena concorrenza "nel" mercato e nel secondo garanzia di concorrenza "per" il mercato, su cui pure l'Autorità è chiamata a vigilare anche attraverso i nuovi poteri e, in particolare, il parere e il ricorso nei confronti degli atti amministrativi lesivi della concorrenza. Si tratta di aspetti cruciali perché il settore in questione, per le sue caratteristiche, è dotato di attrattività per gli investimenti, anche provenienti dall'estero. Di tali potenzialità e del processo di liberalizzazione e di privatizzazione sembra però mancare un'adeguata consapevolezza presso i soggetti economici e presso numerosi enti locali (ma vi sono anche dei casi virtuosi).*

Nell'esercizio della nuova funzione l'Autorità ha fin qui reso nove pareri positivi, riguardanti per lo più la gestione dei rifiuti; in tre casi ha reso parere negativo a causa delle insufficienze delle analisi di mercato svolte dall'ente locale; in dieci casi il parere non è stato reso perché l'ente locale aveva adottato una delibera immediatamente esecutiva.

### ***Indipendenza dell'Autorità, accountability, organizzazione interna, Rete europea delle autorità di tutela della concorrenza***

Come evidenziato in precedenza, le modifiche normative introdotte, da ultimo, con il decreto-legge n. 1/2012, hanno ampliato significativamente le competenze istituzionali attribuite all'Autorità.

Al contempo, il legislatore è intervenuto per rafforzarne l'indipendenza. Dal 2013, infatti, le spese di funzionamento saranno interamente poste a carico delle imprese che operano sui mercati,



venendo meno sia il contributo a carico dello Stato che le altre attuali fonti di finanziamento.

Il risvolto della piena autonomia è la necessità di rendere conto del nostro operato.

Siamo gelosi della nostra indipendenza, ma questo valore, per mantenere una legittimazione che deriva non dal processo elettorale ma dall'efficacia tecnica dei nostri interventi, deve accompagnarsi al rafforzamento dell'*accountability*. Quest'ultima è bidirezionale. Da una parte è diretta al mercato dove si esplicano le funzioni dell'Autorità, dall'altro lato opera verso il Parlamento, che resta il pilastro fondamentale della democrazia.

Questa capacità di “rendere conto” in concreto si è svolta su tre piani. In primo luogo, al contenimento delle spese già costantemente effettuato, si è voluto aggiungere la costituzione di un gruppo di lavoro, composto anche da tecnici esterni di assoluto rilievo che collaborano a titolo gratuito, già all'opera al fine di una revisione delle spese sostenute dall'Autorità e di cui si darà piena conoscenza.

In secondo luogo, è stato affidato a una struttura dell'Autorità il compito di verificare l'impatto sul mercato dei suoi interventi, al fine di poterne valutare, sia pure nel medio periodo, l'efficacia.

Infine, sono stati costanti i rapporti con le Commissioni parlamentari, che hanno più volte convocato in audizione l'Autorità.

Le nuove competenze istituzionali attribuite hanno indotto, inoltre, l'*Antitrust* ad adottare alcune recenti modifiche organizzative. Oltre a procedere alla razionalizzazione della struttura, sono state istituite nuove unità organizzative e, in particolare, si è ritenuta necessaria l'introduzione del *chief economist*, unità alla quale è stato assegnato il compito di collaborare nell'attività istruttoria curando l'approfondimento dell'analisi economica dei casi e l'implementazione di metodologie generali di analisi delle situazioni di mercato. La scelta adottata ci allinea alla Commissione europea e alle migliori esperienze nazionali di altri Paesi, in particolare quelli che costituiscono il *network* di cui l'*Antitrust* fa parte (ECN).

È unanimemente riconosciuto che la ECN ha conseguito notevoli risultati, andando certamente al di là delle previsioni formulate nel 2004

quando la rete fu costituita, sia che si considerino la quantità e qualità delle iniziative di *enforcement* intraprese nel frattempo dalle autorità europee di concorrenza, sia che si valuti la crescente convergenza delle norme e delle politiche di concorrenza nazionali verificatasi negli ultimi anni.

In particolare, per quanto riguarda l'Autorità italiana, nel corso del 2011 e dei primi sei mesi del 2012, essa si è avvalsa in numerose occasioni della partecipazione alla rete e ha contribuito al funzionamento e all'attività di quest'ultima.

Con riguardo all'attività di *enforcement*, rilevano innanzitutto gli scambi di informazioni e le varie forme di collaborazione tra l'Autorità e la Commissione e le altre autorità di concorrenza europee: nel corso dello scorso anno e dei primi mesi del 2012, queste attività hanno riguardato nel loro complesso circa venti procedimenti nazionali ed esteri.

A questa attività di supporto all'attività investigativa va inoltre affiancata la necessaria cooperazione tra l'Autorità italiana, la Commissione e altre autorità nazionali, nella conduzione in parallelo di attività istruttorie concernenti condotte restrittive analoghe che interessano diversi Paesi europei, particolarmente nei casi originati dall'applicazione dei programmi di clemenza. Nel corso del 2011, l'intervento *antitrust* nel settore dei prodotti per l'igiene, ad esempio, ha visto coinvolte, seppure con tempistiche differenti, sia la Commissione che alcune autorità nazionali. La Commissione nel 2011 ha concluso un procedimento avente ad oggetto la concertazione segreta posta in essere da sei produttori di detersivi per la casa volta alla concertazione dei prezzi e alla stabilizzazione delle rispettive posizioni di mercato. D'altro canto l'Autorità italiana e quella spagnola, al termine di procedimenti parallelamente condotti, hanno accertato e sanzionato accordi segreti aventi a oggetto, rispettivamente, i prezzi di vendita dei prodotti per l'igiene personale e quelli dei prodotti per la cura dei capelli. Tutti e tre i procedimenti hanno avuto origine da una domanda di immunità dalla sanzione presentata da una società multinazionale e sono stati condotti in pieno raccordo tra le autorità della concorrenza coinvolte.

Per altro verso, sotto un profilo più generale, l'Autorità è costantemente coinvolta nell'attività che si svolge all'interno dei gruppi di

lavoro dell'ECN, finalizzata a favorire una maggiore convergenza normativa e procedurale tra sistemi nazionali di concorrenza, presupposto, tra l'altro, per una ancora più intensa cooperazione tra le autorità europee della concorrenza in campo investigativo.

***Un mercato efficiente e basato sulla fiducia presuppone il rispetto delle regole. Il rating di legalità***

I tanti fili attraverso cui si è dipanata la precedente esposizione si ricollegano in un punto: l'importanza delle regole per il funzionamento del mercato. Al riguardo ci sono almeno due aspetti da evidenziare.

*Il primo riguarda il fatto che il mercato concorrenziale di cui abbiamo fin qui parlato in rapporto all'obiettivo della crescita non è certamente uno stato naturale in cui si dispiega l'iniziativa economica e che si autoregola da sé al di fuori di un intervento pubblico, come vorrebbe il "fondamentalismo mercatista", che, secondo molti, ha avuto un ruolo nella crisi finanziaria globale del 2007. Piuttosto - come ha teorizzato soprattutto il pensiero ordoliberal della scuola di Friburgo - è una costruzione giuridica, un ordine costruito artificialmente, tramite il diritto, di cui lo Stato deve garantire la sopravvivenza e il buon funzionamento. È questa la principale radice culturale dell'Antitrust in Europa, con il corollario per cui il nostro è un intervento amministrativo non episodico ma permanente, di promozione della concorrenza contro le tendenze naturali dei mercati a irrigidirsi nella difesa delle posizioni di potere a danno del consumatore.*

*Vi è un altro aspetto da sottolineare. Il rispetto e l'enforcement delle regole, che definiscono la struttura di ciascun mercato, sono condizioni necessarie per assicurare la prevedibilità dell'agire e per consentire un calcolo sul futuro. Il diritto riduce le incognite del futuro, permette il calcolo economico e introduce nel processo economico il valore della sicurezza. Per questo la garanzia del rispetto delle regole è una componente decisiva nella creazione della "fiducia", che è un ingrediente essenziale del buon funzionamento dei mercati. Legalità, mercato e crescita sono quindi concetti tra loro strettamente correlati.*

Assume, quindi, grande importanza l'efficienza di tutti i meccanismi - dal processo civile all'attività dell'*Antitrust* - che assicurano l'osservanza delle regole del mercato. Ma è anche importante intervenire con strumenti che premino i soggetti economici che assumono comportamenti costantemente rispettosi delle regole. Perciò assai opportunamente il Parlamento, recependo una proposta fatta da uno degli esponenti di punta di Confindustria, ha introdotto il *rating* di legalità, affidando la sua gestione all'Autorità garante della concorrenza del mercato. Grazie alla collaborazione con il Ministero dell'Interno e quello della Giustizia, l'Autorità ha predisposto il regolamento per l'attuazione della norma che tra breve sarà pubblicato. Si tratta di una misura premiale che tiene conto del rispetto delle regole dell'economia, nel medio periodo, e degli adeguamenti dell'organizzazione d'impresa in tale direzione.

Gli sviluppi tracciati si collocano sotto l'ombrello europeo che abbraccia l'«economia sociale di mercato». Un ulteriore stimolo alla riflessione e all'intervento può provenire da quanto scrive Papa Benedetto XVI in *Caritas in veritate*: “il mercato non è, e non deve perciò diventare, di per sé il luogo della sopraffazione del forte sul debole”. Per evitare un simile risultato è necessario assicurare “forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca”, senza le quali lo stesso mercato corre il rischio di non adempiere alla sua funzione economica e bisogna altresì chiamare “in causa l'uomo, la sua coscienza morale e la sua responsabilità personale e sociale”. Quali che siano le premesse culturali, religiose, politiche da cui ciascuno di noi muove, il richiamo alla coscienza e alla responsabilità morale di ogni individuo - in particolare di coloro che assumono responsabilità pubbliche ma anche dei principali attori economici - è una condizione necessaria per uscire dal tunnel della crisi e costruire il futuro del nostro straordinario Paese.