

Relazione annuale

Presentazione del Presidente
Antonio Catricalà

Roma, 15 giugno 2010



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione annuale

Presentazione del Presidente
Antonio Catricalà

Roma, 15 giugno 2010

Autorità, Signore, Signori

Ricorre quest'anno il ventennale dell'istituzione dell'Autorità.

Non è però il tempo per le celebrazioni.

La perdurante situazione di crisi mette a dura prova i sistemi economici del Vecchio Continente e pone sotto tensione gli assetti istituzionali comunitari.

La dimensione delle forze in gioco supera la capacità di intervento dei singoli Stati e l'assenza di coordinamento lascia spazio agli arbitraggi speculativi.

L'idea di Europa che ha ispirato le scelte salienti dell'Italia repubblicana si sta appannando sotto la spinta di malcelate istanze nazionalistiche. L'Unione, del resto, ha rallentato il passo propositivo.

Proprio per questo il salto di qualità nel processo di integrazione non è più rinviabile.

Gli eventi di queste ultime settimane ci hanno dimostrato che il superamento delle visioni ristrette - cui il Governo italiano sta fattivamente contribuendo - è l'unica opzione per contrastare gli effetti negativi della globalizzazione.

Sia pure in una cornice di impegno europeo, spettano peraltro ai singoli Stati le mosse necessarie per consentire ai vigenti sistemi di sopravvivere nell'economia del XXI secolo e per assicurare ai cittadini un tenore di vita accettabile.

Sotto questo profilo la valutazione degli assetti di scambio nel nostro Paese perviene a esiti ancora insoddisfacenti.

La cultura dell'efficienza, del merito e della responsabilità non riesce ad affermarsi negli indirizzi legislativi, nelle prassi amministrative, negli atteggiamenti della politica, delle parti sociali e delle categorie produttive.

All'approvazione della legge istitutiva dell'Antitrust non è seguito un percorso coerente e organico di ristrutturazione e di apertura effettiva dei mercati.

Durante la congiuntura internazionale positiva degli anni Novanta abbiamo perso occasioni storiche per la creazione delle condizioni di contesto necessarie allo sviluppo.

Il processo di liberalizzazione è stato altalenante e contraddittorio: in alcuni settori si sono ottenuti risultati significativi; in altri si sono incontrati gravi ostacoli. Nel complesso l'opinione pubblica non sempre ha avuto modo di percepire i benefici delle riforme.

Il mercato non ha tardato a presentare il conto.

L'Italia patisce, quanto meno dal 2000, tassi di crescita del PIL inferiori a quelli della media dei Paesi OCSE e UE. La produttività *pro capite* diminuisce costantemente. La quota delle nostre esportazioni si riduce comparativamente. Gli investitori esteri non considerano attrattivo il Paese.

Parlamento e Governo ben sanno che occorre alleggerire il peso della burocrazia, sveltire i processi civili, investire in formazione, ricerca e sviluppo, incrementare il patrimonio infrastrutturale.

Noi abbiamo il dovere di segnalare che non possiamo più pagare il prezzo di politiche anticompetitive.

I costi degli *input* produttivi sono più alti della media europea: 28% in più per l'energia elettrica, 6% in più per i fidi, 100% per la responsabilità civile automobilistica. L'adeguamento dei costi a quelli dei nostri vicini darà respiro alla grande industria e ai distretti; consentirà prezzi più bassi; renderà probabile l'aumento dei consumi delle famiglie.

Perché ciò accada è necessario iniettare nel sistema dosi massicce di concorrenza.

Lo stato della concorrenza nei singoli mercati

L'espansione della concorrenza nel settore dell'energia, con il conseguente contenimento durevole dei costi, richiede il potenziamento delle strutture di interconnessione della rete. Nonostante sia avanzato

il grado di liberalizzazione dei mercati elettrici, vi sono zone del Paese sostanzialmente isolate nelle quali si formano artificiose posizioni dominanti che alterano le condizioni dell'offerta.

Occorre aumentare la capacità di stoccaggio del gas, che per il nostro sistema energetico è condizionante, e favorire l'attivazione di nuovi rigassificatori affinché la materia prima abbia accesso alla rete nazionale senza l'intermediazione dell'operatore *incumbent*. Il recente schema di decreto legislativo sugli stoccaggi si muove verso questo obiettivo, a condizione che si adottino cautele per limitare l'azione dell'impresa dominante nella gestione delle nuove quantità.

Nel settore delle comunicazioni va recuperato il ritardo nello sviluppo della rete di nuova generazione per la banda larga.

La dimensione degli investimenti richiede l'intervento di più soggetti privati e di società pubbliche che ritengano profittevole la spesa. Per tale ragione l'Autorità non è pregiudizialmente contraria a ipotesi di cooperazione tra imprese rivali, purché siano garantite l'assenza di pratiche nocive per la concorrenza e la neutralità nella gestione della rete. Le regole di *governance* dovranno a tal fine essere valutate dall'Antitrust.

I servizi pubblici locali rimangono saldamente in mano alle imprese *ex* municipalizzate e i meccanismi della competizione per il mercato stentano ad affermarsi. L'ente locale imprenditore resta ancora imprigionato in un palese conflitto tra più obbligazioni: gestire il servizio in modo efficiente; valorizzare finanziariamente la partecipazione; utilizzare l'azienda per ridurre le tensioni sociali, lenendo disoccupazione. La sottrazione di un amplissimo spazio al mercato ha impedito alle nostre industrie di settore la crescita e l'affermazione nell'arena europea, così come, invece, è accaduto per imprese di altre Nazioni che oggi si affacciano sulle piazze italiane in posizione di potere commerciale.

La recente riforma ha due punti di forza: impone l'obbligo generalizzato della gara e definisce direttamente a livello legislativo una precisa cronologia. Il punto di debolezza si nasconde dietro l'angolo ed è la facilità con cui possono insinuarsi proroghe.

Del resto troppa ideologia offusca il dibattito.

Occorre osservare che in molti settori, compreso quello idrico, riserve di monopolio e privilegi operativi sono garantiti a società sia pubbliche sia private da norme nazionali e regionali che, in nome dell'interesse generale, restringono la concorrenza anche quando più efficienti soluzioni di mercato sarebbero agevolmente praticabili.

Nel settore del credito il percorso di ammodernamento, iniziato negli anni Novanta con il passaggio da una gestione integralmente pubblicistica al sistema delle fondazioni, ha prodotto importanti risultati.

Le banche italiane si sono dimostrate più solide di quelle di altri Paesi. Tuttavia, all'indubbia qualità si associa una perdurante debolezza degli stimoli competitivi.

Dal lato dell'offerta l'intensità degli intrecci azionari e personali tra imprese concorrenti costituisce una peculiarità nazionale che frena le spinte concorrenziali, riduce la contendibilità del controllo e attenua il rapporto tra capitale di rischio investito e responsabilità. Nel settore finanziario sono ancora troppo frequenti le ipotesi di controllo di fatto, dissimulato da partecipazioni di minoranza. E ciò consente gestioni imprenditoriali per le quali risulta indebolita la disciplina del mercato.

La domanda, d'altro lato, è caratterizzata da scarsa mobilità della clientela e da intollerabili squilibri, accentuati dall'asimmetria informativa, nei rapporti contrattuali con i consumatori e con le piccole imprese.

I nostri ripetuti appelli a una legislazione di principi sulla *governance* bancaria sono rimasti inascoltati.

I premi relativi alle assicurazioni per la responsabilità civile automobilistica, nonostante le recenti riforme, continuano a salire secondo dinamiche non chiare. La rilevante incidenza della spesa per questo servizio sui costi di famiglie e imprese, di recente confermata dall'ISVAP, ha indotto l'Autorità ad aprire un'indagine conoscitiva.

Ci aspettiamo dagli operatori la massima collaborazione.

Ancora chiuso agli stimoli competitivi è il settore del trasporto

ferroviario dei passeggeri. Nel trasporto pubblico regionale recenti interventi normativi hanno di fatto rinviato *sine die* l'avvio delle gare e favorito l'*incumbent* negli affidamenti diretti.

D'altra parte il servizio pubblico non è chiaramente definito nel perimetro e nelle modalità di finanziamento.

Per questi motivi e per rispondere a una procedura di infrazione comunitaria è necessario istituire un sistema di regolazione tecnicamente adeguato e indipendente, senza il quale i vantaggi della liberalizzazione stenteranno ad affermarsi.

In campo autostradale concessioni a scadenza lontana, associate alla debolezza strutturale della vigilanza, pregiudicano l'affermazione della concorrenza.

Sorte analoga sta subendo il comparto delle gestioni aeroportuali, anch'esse monopoli naturali. Sarebbe stata buona regola individuare il soggetto gestore attraverso procedure selettive per periodi adeguati al livello degli investimenti, non più lunghi.

Nel settore postale la liberalizzazione è stata ritardata ma il diritto comunitario impone, a partire dalla fine di quest'anno, l'eliminazione della riserva come strumento di finanziamento del servizio universale.

Occorre pertanto definire la cornice normativa all'interno della quale potrebbero svilupparsi innovative esperienze imprenditoriali. In primo luogo bisogna stabilire le regole di accesso alla rete e le nuove modalità di garanzia del servizio universale, da basare essenzialmente sulla concorrenza per il mercato.

L'Autorità sta conducendo un'indagine conoscitiva sul settore della televisione. Si tratta di aggiornare i dati emersi nel 2004 alla luce degli attuali assetti dell'offerta, delle nuove modalità trasmissive e della crescente competizione con telefonia mobile e internet. Per la fine dell'anno saremo in grado di comunicare i primi risultati.

Nei servizi privati ancora molti ostacoli di origine regolatoria limitano ingiustificatamente lo sviluppo del mercato.

Si consideri che in futuro proprio le attività che continuamente nascono in questo settore potranno offrire crescenti occasioni di lavoro.

Il recente decreto attuativo della direttiva comunitaria sui servizi nel mercato interno rappresenta un miglioramento dello *status quo* ma appare nel complesso timido, espressione in fondo di una cultura burocratica sospettosa nei confronti dell'iniziativa economica privata.

Le prestazioni professionali rappresentano una parte importante dei servizi forniti a consumatori e imprese e, in termini di costi, una voce particolarmente incisiva, da non aggravare con riforme anacronistiche.

Nuovi assetti regolatori sarebbero necessari per la sanità, oggetto di una nostra indagine conoscitiva.

È complessa l'introduzione di meccanismi finalizzati alla corrispondenza tra i valori sociali e umani che i sistemi sanitari si propongono di tutelare, le condizioni di efficienza nell'uso delle risorse economiche impiegate e la libertà di iniziativa economica dei privati.

Il modello di intervento pubblico è incentrato sull'attribuzione delle responsabilità a livello regionale, sia per l'erogazione materiale dei servizi sia per la gestione delle risorse. In questo senso l'articolazione della sanità pubblica è già federalista.

In un sistema basato su pagamenti per le singole prestazioni fornite è essenziale, dal nostro punto di vista, che anche le aziende ospedaliere pubbliche adottino integralmente e senza gli adattamenti oggi consentiti il modello di bilancio imposto dal codice civile ai privati.

È una condizione imprescindibile, anche se non l'unica, affinché possa svilupparsi competizione tra i grandi ospedali e i centri privati di eccellenza che erogano prestazioni sanitarie.

Altra questione concerne la qualità della spesa.

Le nostre istruttorie hanno dimostrato l'esistenza di contesti collusivi, causa di oneri impropri a carico della collettività.

La sanità non può essere considerata l'albero della cuccagna.

È opportuna la generalizzazione degli acquisti centralizzati per uniformare e razionalizzare la spesa in prodotti sanitari.

D'altra parte i ritardi delle amministrazioni nei pagamenti minacciano il buon funzionamento delle società fornitrici e rischiano di riflettersi in negativo sulla tutela della salute.

La regolazione

Il percorso di interventi che si è tratteggiato dovrebbe avere una sede istituzionale propria per essere intrapreso, sostenuto nel tempo e condotto coerentemente a termine.

Il legislatore del 2009 ha individuato lo strumento della legge annuale di concorrenza come atto a iniziativa vincolata: il Governo, anche sulla scorta delle segnalazioni delle autorità di vigilanza, dovrà proporre le norme necessarie a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori.

Il nesso tra l'efficienza dei mercati, la capacità produttiva del sistema e gli equilibri di finanza pubblica suggerisce che la legge annuale abbia tempi certi di approvazione come accade per la manovra di bilancio e finanziaria cui è funzionalmente collegata.

Fin dal febbraio scorso una nostra segnalazione ha elencato gli interventi necessari indicando come prioritari quelli nei settori delle poste, dei trasporti, dell'energia e della finanza. Il termine di legge previsto per l'approvazione del progetto in Consiglio dei Ministri è scaduto ma il disegno governativo non è stato ancora presentato.

Negli ultimi mesi abbiamo denunciato che la primavera delle liberalizzazioni si era prematuramente interrotta e il percorso riformatore procedeva con eccessiva lentezza.

La crisi aveva generato l'errata idea che la concorrenza non fosse in grado di fornire le certezze di cui i cittadini hanno bisogno nelle difficoltà e l'infondato sospetto che di queste ultime fosse responsabile proprio il mercato.

Accogliamo con favore le recenti dichiarazioni del Governo sulla volontà di aprire una nuova stagione di liberalizzazioni.

Ben vengano le riforme costituzionali utili al fine. Condividiamo la necessità di anticiparne gli effetti con legge ordinaria, che garantisca a chiunque il diritto di intraprendere senza oneri burocratici.

C'è anche l'urgenza di consentire alle nuove imprese e a quelle già esistenti di crescere e produrre ricchezza. Va quindi riformato il contesto di mercato oggi ostile al pieno esercizio dell'iniziativa economica. Lo strumento c'è, le idee non mancano, occorre tradurle senza ulteriore indugio in norme e fatti concreti.

La tutela della concorrenza

Dall'inizio del 2009 l'Autorità ha concluso 12 procedimenti istruttori per intese illecite. In 6 casi ha accertato l'esistenza di infrazioni, irrogando sanzioni per quasi 50 milioni di euro; in altri 5 ha accettato gli impegni presentati dalle parti; in un caso, infine, l'istruttoria ha dato esito favorevole alle imprese inquisite.

Per quanto riguarda gli abusi di posizione dominante un solo procedimento si è concluso con sanzione mentre 5 sono terminati con l'accettazione di impegni delle imprese sotto indagine.

L'azione dell'Antitrust si è concentrata su mercati ritenuti ancora particolarmente critici, in primo luogo quello energetico. In questo ambito si è condotta a termine l'istruttoria su un cartello scoperto grazie al programma di clemenza. Uno dei partecipanti all'intesa ha potuto godere dell'immunità da qualsiasi sanzione, avendo portato a conoscenza degli uffici l'esistenza dell'accordo segreto tra i maggiori operatori nella vendita di gas di petrolio liquefatto per la variazione in comune dei prezzi. Un comportamento illecito che senza la collaborazione dell'informatore non sarebbe stato scoperto.

Numerosi sono stati gli interventi volti a ridurre i costi interbancari che gli istituti sostengono per i reciproci servizi. In questo filone rientrano le istruttorie sulle commissioni per l'incasso degli assegni, per i pagamenti RID e per i prelievi Bancomat. Il dialogo con i rappresentanti del mondo bancario sta dando importanti risultati. Ci aspettiamo che le banche trasferiscano le riduzioni di costo concordate sui prezzi dei servizi finali.

Più problematica la situazione nel settore delle carte di credito, perché non stiamo trovando altrettanta disponibilità.

Le altre istruttorie hanno riguardato i trasporti ferroviari e marittimi, i servizi professionali, le poste e il bancoposta, le gare per forniture alle pubbliche amministrazioni.

Nel settore editoriale e della società dell'informazione va ricordata l'istruttoria nei confronti di Google. Per la prima volta un'Autorità antitrust ha aperto una procedura nei confronti del nuovo gigante dell'economia mondiale, con effetti che saranno di livello globale. Se la consultazione pubblica non smentirà la bontà degli impegni assunti da Google, si consentirà agli editori di selezionare le notizie che il motore di ricerca potrà proporre nel suo portale e si garantirà la trasparenza nelle condizioni praticate per la raccolta pubblicitaria.

La tutela del consumatore

I procedimenti di tutela dei consumatori conclusi nel periodo di riferimento sono stati 355, di cui 315 con accertamento di violazioni. Le sanzioni sono superiori a 40 milioni di euro. Si sono conclusi a seguito di *moral suasion* altri 92 procedimenti.

Il gran numero delle denunce pervenute è indicativo del fatto che i consumatori sono più consapevoli dei loro diritti e dello scudo offerto dall'Autorità, ormai punto di riferimento consolidato per le persone che si sentono colpite da vessazioni commerciali. Secondo i criteri del Dipartimento della Funzione Pubblica, l'indice di gradimento per l'attività del nostro *contact center* ha superato il 90%.

I mercati di maggiore intervento sono le comunicazioni e i servizi creditizi e finanziari.

Episodi come quello delle commissioni di massimo scoperto, abolite per legge ma sostituite dalle banche con oneri, certamente legali, ma più gravosi, non contribuiscono al recupero della fiducia dei risparmiatori. Anche il collocamento di carte di credito *revolving* in luogo dei prestiti tradizionali è indicativo di un'attenzione rivolta solo alla redditività dell'impresa e non anche all'interesse della clientela.

Nel settore aereo e turistico alcune imprese hanno penalizzato la clientela per recuperare in parte i margini di guadagno erosi dalla crisi.

Aziende della grande distribuzione sono state multate per la mancanza presso i punti vendita dei prodotti civetta reclamizzati, per i prezzi falsamente dichiarati sottocosto e per gli sconti non veritieri.

È aumentata la frequenza degli interventi nei riguardi della pubblicità ingannevole di prodotti alimentari e cosmetici dalle presunte proprietà salutistiche o miracolose.

Effetti particolarmente dannosi hanno avuto i messaggi che promettono facili guadagni derivanti dall'affiliazione a reti di *franchising* per attività senza garanzia di risultato.

Diffuse si sono dimostrate le scorrettezze in caso di acquisti effettuati fuori dei locali del venditore. È un fenomeno che stiamo attentamente monitorando, dato il grande sviluppo attraverso la rete internet.

Trasparenza, precisione e assoluta correttezza di comunicazione sono state pretese dall'Autorità per la fornitura di elettricità e gas e nella conclusione dei relativi contratti.

Nel corso del 2009 si è registrato un ulteriore aumento delle pubblicità occulte. Spiace dover constatare che in questa pratica sono caduti anche operatori di rilievo quali le due maggiori emittenti televisive generaliste.

Il faro dell'Antitrust si è acceso anche sulle condotte non rispettose della garanzia di funzionalità dei prodotti di consumo. I venditori spesso non li riparano gratuitamente o lo fanno con tempi inaccettabili; non propongono, come dovrebbero, la sostituzione del bene difettoso con uno integro; dirottano slealmente il consumatore verso il produttore. Dopo aver sanzionato alcune imprese, finalmente troviamo collaborazione nelle catene distributive dei prodotti di elettronica e di elettrodomestici che si stanno impegnando a cambiare atteggiamento.

Un altro filone riguarda la prospezione di facili vincite di concorsi e lotterie. Ci sono ancora programmi televisivi in cui vengono forniti numeri vincenti per giocare al lotto, selezionati in base a metodi prospettati come statisticamente sicuri.

Le nostre istruttorie sono spesso stimulate dalle associazioni dei consumatori, cui va attribuito il merito di avere per prime sostenuto in ambiente agnostico e a volte ostile le idee di democrazia economica che solo oggi ricevono adeguato riconoscimento legislativo.

Da tempo chiediamo di ampliare il nostro raggio di intervento in favore delle piccole e medie imprese, esposte alle stesse scorrettezze che colpiscono i consumatori. Per di più questi operatori sono costretti a tollerare prassi illecite di grandi aziende e di pubbliche amministrazioni, come la mora nei pagamenti. I tempi della giustizia civile non consentono una tutela immediata contro i ritardi. Il problema non è di stabilire scadenze certe, già previste dall'ordinamento, ma di farle rispettare con efficacia. L'Autorità è in grado di dare tutela tempestiva a questo settore caratterizzante la nostra economia. La sede opportuna per legittimarla potrebbe essere lo statuto delle imprese, già in discussione in Parlamento e al quale il Governo ha promesso un forte sostegno, anche in considerazione della rilevanza del fenomeno qui denunciato.

Nella nostra quotidiana attività siamo supportati dalle Unità speciali per la tutela dei mercati, un contingente particolarmente qualificato della Guardia di Finanza, cui il Collegio e il Segretario generale rivolgono il meritato riconoscimento.

Ringraziamo anche le Autorità consorelle, l'Avvocatura dello Stato e la struttura tecnico-amministrativa dell'Antitrust.

Un ringraziamento a tutti Voi per l'attenzione.

Roma, 14 giugno 2010 - Studio Centrone S.r.l.

