



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

## Relazione annuale

Presentazione del Presidente  
Antonio Catricalà

Roma, 24 giugno 2008



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

## **Relazione annuale**

Presentazione del Presidente  
Antonio Catricalà

Roma, 24 giugno 2008



## *Autorità, Signore, Signori*

Nell'anno di riferimento la difficile situazione economica ha imposto all'Antitrust di modulare adeguatamente il proprio intervento, e l'ha stimolata ad attivare il confronto competitivo in tutti i settori in cui la tensione concorrenziale è apparsa assente o affievolita.

La funzione di positivo orientamento delle condotte imprenditoriali ha avuto il precipuo scopo di indurre una 'prima mossa concorrenziale' in mercati ingessati.

È nella nostra responsabilità istituzionale porre in essere azioni di ricerca della soluzione in concreto più vantaggiosa per l'equilibrio dei mercati, per lo sviluppo delle imprese, per il benessere dei cittadini.

## *L'Antitrust e le imprese*

Le procedure di accettazione degli impegni, correlate a specifiche violazioni, costituiscono, in un contesto di duraturo rallentamento economico, mezzi efficaci per attuare una politica della concorrenza che voglia effettivamente incidere.

I vantaggi sono molteplici. L'amministrazione ottiene subito comportamenti virtuosi nel mercato. I procedimenti sono più celeri e meno costosi. Si evitano le incertezze dell'*iter* giurisdizionale che immancabilmente segue l'irrogazione di una sanzione. L'Istituto si avvicina al mondo delle imprese con spirito costruttivo.

La via maestra per perseguire intese e abusi con caratteri di gravità resta l'ordinaria procedura coattiva di accertamento dell'illecito.

La sanzione ha sempre effetti sul piano reputazionale delle imprese colpite ma, per ottenere deterrenza, deve incidere sensibilmente sul patrimonio aziendale di chi fa cartello o abusa della propria dominanza.

Per questo chiediamo la modifica della legge che non ci consente di sanzionare le imprese quando l'intesa collusiva sia frutto di una delibera dell'associazione, soggetto spesso inconsistente dal punto di vista economico-patrimoniale.

Quest'anno, per i casi in cui sono state accertate violazioni delle normative comunitaria e nazionale che vietano le intese restrittive, abbiamo comminato sanzioni per 62 milioni di euro.

Solo per questa misura la Global Competition Review ci colloca al primo posto nella lotta ai cartelli tra tutte le Autorità nazionali dell'Unione europea.

In aggiunta occorre considerare altri 24 milioni di euro in ammende per abusi di posizione dominante.

Teniamo sotto osservazione il comportamento nei mercati dei nostri ex monopolisti: purtroppo essi talvolta cedono a tentazioni di ripristino delle originarie esclusive.

Ai vecchi si aggiungono i nuovi monopoli locali, protetti da irragionevoli privilegi.

Spesso sono le regolazioni decentrate che rendono agevoli gli abusi di imprese con eccessiva forza di mercato.

Dal 2006 a oggi il numero dei provvedimenti decisi, con esclusione di quelli relativi a questioni solo amministrative, delle archiviazioni e delle segnalazioni, fa registrare un incremento del 39%.

Gli interventi più importanti hanno riguardato i carburanti, il settore alimentare, i servizi pubblici locali, i farmaci senza obbligo di ricetta, l'attività di federazioni locali dei farmacisti, il settore postale, i materiali di costruzione, gli sport equestri, le comunicazioni telefoniche fisse e mobili, le gare per forniture alle ASL, le carte di credito prepagate per l'autostrada, la fornitura di energia elettrica, il settore bancario, la gestione aeroportuale, il soccorso stradale, lo smaltimento delle batterie esauste, i servizi di tesoreria di un ente previdenziale, i servizi portuali.

Le concentrazioni esaminate sono state 864, ben 147 in più del 2006. La cifra costituisce il massimo storico dalla nascita dell'Istituzione.

## *La lotta ai cartelli segreti*

I cartelli non sono peccati veniali; sono gravi misfatti contro la società perché corrompono la libera competizione delle forze economiche sul mercato: negli Stati Uniti sono considerati fatti criminosi puniti con la prigione.

La lotta alle intese segrete può essere rafforzata con nuove metodologie. A questo scopo, si deve migliorare la disciplina dei programmi di clemenza: a favore della parte che collabora si potrebbe anche concedere un'attenuazione della responsabilità civile.

In Italia la *leniency* inizia infatti a decollare e questo importante processo va sostenuto. Un'impresa denuncia l'esistenza di un cartello al quale ha aderito e ottiene l'immunità. Stiamo lavorando a 12 casi.

La severità con la quale alcune recenti sentenze valutano la prova sulle intese non incoraggia il ricorso a un istituto che espone comunque a rischi l'imprenditore che confessa.

Fino a qualche anno fa per la prova di un'intesa bastava l'evidenza di un comportamento collusivo. Oggi una più recente giurisprudenza richiede un chiaro accordo tra i vertici aziendali nazionali, *probatio diabolica* che rende più accettabile, per il colluso, il rischio del contenzioso con l'Antitrust.

Per fortuna, l'orientamento non è consolidato e noi speriamo che la giurisprudenza torni in linea con i precedenti comunitari. Ce n'è bisogno.

I cartelli sono particolarmente odiosi quando riguardano beni essenziali come il pane. Abbiamo dovuto aprire anche un'istruttoria per presunta intesa sul prezzo della pasta: a breve trarremo le nostre conclusioni.

Ma le intese sono deprecabili in ogni caso perché denunciano l'incapacità di rispettare regole elementari di mercato.

Dalla settimana scorsa, per esempio, stiamo indagando le principali industrie cosmetiche. Ciò che maggiormente colpisce è che il presunto cartello si sia annidato in un mercato con tutti i fondamentali per sviluppare competizione.

Non sempre è la regolazione a mortificare la concorrenza. In alcuni casi rilevano solo i comportamenti dolosi degli operatori.

## *I risultati dell'azione antitrust*

Parlare dei successi del proprio Istituto non è mai appropriato.

Ma per un'amministrazione pubblica occorre dimostrare, a fronte del costo e al di là delle statistiche, l'esistenza di tangibili effetti conseguiti.

Tra qualche giorno i consumatori leggeranno sugli sportelli bancomat l'avvertenza CO.GE.BAN. di possibili costi dell'operazione prima di effettuarla. Questa forma di maggiore trasparenza è stata applicata su esplicita richiesta dell'Antitrust, che aveva già ottenuto da un importante gruppo bancario la gratuità del prelievo nei Comuni in cui il gruppo non è presente e, negli altri casi, una rilevante riduzione della commissione.

Effetto della *moral suasion* è stata l'abolizione da parte di Poste Italiane S.p.A. del costo di incasso del vaglia, originariamente praticato in 2,50 euro.

Si deve al nostro intervento la soluzione di controversie nei settori dell'industria casearia sarda, della distribuzione cinematografica a Roma, della televisione satellitare per la comunicazione dei programmi agli abbonati.

Sono stati accettati impegni di alcuni editori volti a creare concorrenza nella vendita dei libri scolastici. Il settore si connota per la diversità del soggetto che ordina la spesa e dei soggetti che devono sostenerla (le famiglie degli studenti). Questa peculiarità giustifica il recente provvedimento normativo che pone un tetto ai prezzi. Terremo il mercato sotto monitoraggio direttamente presso le librerie, per assicurarci che quel tetto non induca le imprese a comportamenti uniformi.

Accettando gli impegni delle compagnie petrolifere, abbiamo posto le basi per l'apertura dei mercati della distribuzione dei carburanti.

Sono stati vietati gli scambi informativi sui prezzi. Si è incentivata la diffusione della modalità di rifornimento *self service*. Sono stati favoriti l'ingresso e lo sviluppo degli operatori della grande distribuzione

organizzata. È stata messa a disposizione di operatori non verticalmente integrati una quota delle strutture logistiche, a condizioni eque, non discriminatorie e determinate secondo criteri conoscibili in anticipo. Infine, il *leader* di mercato si è impegnato a contenere i prezzi entro un differenziale massimo e a praticare sconti per il *self service*, tali da eguagliare il listino alla media europea.

Siamo ben consapevoli che si tratta di misure che non possono contrastare l'aumento del prezzo del barile. Esse consentono però l'avvio di un processo di riforma della distribuzione dei carburanti, che sarà incentivato dalle misure di liberalizzazione dei punti vendita adottate con il disegno governativo oggi in discussione in Parlamento.

Vigileremo con rigore, per i prossimi 5 anni, sull'attuazione degli impegni, data la rilevanza strategica del settore per l'intera economia.

La tensione di origine internazionale sui prezzi dei prodotti alimentari ripropone con forza l'inefficienza della nostra struttura distributiva. L'anno scorso abbiamo chiuso un'indagine conoscitiva dalla quale è risultato che nelle 267 filiere osservate il ricarico medio sul prezzo finale è pari al 200%, con punte del 300%, in ragione del maggior numero di intermediari.

L'indagine può essere utile al Parlamento per una politica che finalmente favorisca maggiore concentrazione dell'offerta.

Nella distribuzione dei farmaci abbiamo contrastato, anche con provvedimenti d'urgenza, l'atteggiamento di alcuni grossisti, legati alle farmacie, che ostacolavano i rifornimenti delle parafarmacie, vanificando i processi di liberalizzazione pure innescati dal legislatore.

Nel settore bancario è proseguita l'attività di valutazione delle concentrazioni, che anche quest'anno hanno coinvolto operatori nazionali di primaria importanza.

Conscia dell'opportunità di far raggiungere ai nostri istituti di credito una massa critica tale da competere a livello internazionale, l'Autorità ha autorizzato importanti aggregazioni; ha imposto rimedi con riferimento ai mercati bancari e assicurativi per evitare il rischio di costituzione o rafforzamento di posizioni dominanti;

ma ha salvaguardato il risultato migliorativo dell'efficienza derivante dalle più vaste dimensioni d'impresa. Credo che nessuno oggi possa ragionevolmente sostenere che la concorrenza si sviluppa solo in mercati polverizzati.

Il sistema bancario è all'inizio di un auspicato processo di trasformazione della cultura imprenditoriale.

Valutiamo con favore la risposta positiva dell'ABI alle nostre richieste di evidenziare gli indici sintetici di costo dei servizi, tali da consentire il paragone tra le diverse offerte.

È essenziale, comunque, che ogni istituto operi sul mercato in piena autonomia e valorizzi il rapporto con il cliente come fondamentale strumento di crescita.

Troppe banche ancora oggi sono orientate, specie nei confronti della clientela *retail*, a seguire comportamenti uniformi e consolidati nella prassi. Le novità, pur chiaramente indicate dalla legge, vengono di rado colte come un'opportunità di differenziazione.

In questa logica va affrontato il tema della commissione di massimo scoperto: la prassi iniqua e penalizzante per i risparmiatori e per le imprese deve essere abolita. Sui tempi e sulle modalità di cessazione si dovrà innescare concorrenza tra gli istituti, in piena libertà di mercato.

Il peso dell'associazione di categoria è ancora forte e sarebbe aumentato, con la federazione ABI-ANIA, se non fossimo intervenuti con opportuni rimedi.

C'è un dato recente e più preoccupante: le prime evidenze raccolte nell'indagine conoscitiva sulla *governance* delle imprese bancarie e assicurative danno conto di un'amplissima diffusione dei legami tra concorrenti, pur in assenza di situazioni di controllo. Con riferimento alle società quotate, il 45% di esse annovera tra i propri soci imprese concorrenti; l'80% conta all'interno dei propri organi di amministrazione persone presenti contemporaneamente nei *board* di competitori. C'è un caso di impresa con ben 13 persone e un altro con 10 che siedono anche in organi di *governance* di altre società del settore.

In un contesto realmente concorrenziale le imprese dovrebbero seguire rigidi criteri per impedire il determinarsi di conflitti di ruolo per i loro amministratori. La dimensione patologica del fenomeno che si va delineando richiederà ulteriori approfondimenti da parte nostra; in ogni caso, costituisce motivo di fondata preoccupazione l'assenza di apprezzabili reazioni endogene che correggano una così macroscopica anomalia del sistema di *governance*.

Dell'incongruenza è prova che il miglior modo per una banca o un'assicurazione di aumentare la propria clientela è l'acquisto di un'impresa concorrente. La crescita interna è pressoché irrilevante: secondo i dati della Commissione europea, meno dell'8% dei clienti residenti cambia banca ogni anno, contro il 12,5% in Spagna. Solo l'8% degli assicurati italiani cambia compagnia, a fronte del 21% in Germania e del 35% nel Regno Unito.

Di grande importanza per valutare la correttezza dell'attività commerciale è conoscere lo stato dei rapporti con la clientela. Sarebbe utile la pubblicazione di tutti i reclami, di tutte le azioni collettive e individuali rivolte dagli utenti nei confronti degli istituti bancari e assicurativi.

Ancora più importante è scindere il legame ferreo tra società prodotto e canali distributivi.

Potrebbe essere applicato un sistema di brokeraggio analogo a quello anglosassone.

I *broker* sceglierebbero per i clienti le migliori offerte. Le commissioni sarebbero ben evidenziate. Il venditore risulterebbe assolutamente imparziale, non avendo interessi occulti da proteggere.

Non è detto che i mandati non esclusivi riducano i margini, che resterebbero comunque nella media dei Paesi OCSE; si allargherebbe il mercato, con particolare riferimento al ramo vita, ancora poco stimolante per i cittadini italiani, scoraggiati dal costo delle commissioni. Non assisteremmo alle anomalie tipiche del nostro sistema, quali ad esempio l'asimmetrico andamento delle tariffe *bonus malus* nell'assicurazione della RC Auto.

## *La tutela dei consumatori*

Le nuove competenze in materia di pratiche commerciali scorrette hanno determinato un ampliamento delle forme di tutela per i consumatori. Nel 2007 questi ultimi hanno denunciato disservizi in misura doppia rispetto all'anno precedente: sono giunte circa 1600 richieste scritte di intervento. E ciò significa che l'Antitrust comincia finalmente a essere conosciuta dai contribuenti.

In 334 casi sono state accertate violazioni del Codice del Consumo, e nell'8% di essi sono stati adottati provvedimenti d'urgenza.

Nei primi mesi del 2008, l'Autorità ha disposto misure cautelari nei confronti di pratiche commerciali particolarmente invasive e dannose, attuate da operatori di telecomunicazioni tramite la fornitura di servizi a elevato valore aggiunto e molto costosi, all'insaputa degli utenti. Talvolta la natura e la gravità della condotta hanno richiesto l'adozione della misura d'urgenza *inaudita altera parte*.

Le telecomunicazioni, l'energia, il credito costituiscono in questo momento i settori di intervento più importanti.

Emittenti e giornali diffondono messaggi ingannevoli senza alcuna conseguenza prevista dalla legge. Sarebbe irragionevole invocare un potere di censura in capo agli editori. Occorre tuttavia individuare gli strumenti giuridici che li inducano ad adottare la necessaria cautela al fine di non pubblicare messaggi manifestamente illeciti e non trasmettere *telequiz* chiaramente fraudolenti.

Un fenomeno preoccupante è costituito dall'incremento delle procedure istruttorie avviate per accertare la riconoscibilità di messaggi pubblicitari occulti. Nel 2007 si sono triplicate.

Visto l'intensificarsi delle recidive, sarebbe opportuno inasprire il trattamento sanzionatorio: il legislatore potrebbe parametrare le sanzioni pecuniarie al valore della campagna pubblicitaria se si tratta di ingannevolezza, ai fatturati delle imprese negli altri casi di scorrettezza.

Da quest'anno disponiamo di due nuovi strumenti contro le pratiche scorrette: gli impegni, che un professionista può offrire, a eccezione dei casi di gravità, e la *moral suasion*. Impegni sono stati accettati in relazione a soli 3 casi di pubblicità relative a motoveicoli, strutture ricettive e prodotti editoriali.

L'Autorità ha invitato molte imprese a rimuovere profili di illiceità, non particolarmente gravi, prima dell'avvio di un formale procedimento istruttorio. La *moral suasion* ha avuto successo in 41 casi.

Nonostante la nostra tempestiva presa di posizione e nonostante un intervento della Banca d'Italia, molte banche si sono ostinatamente attardate in una prassi che noi riteniamo elusiva della legge che impone la portabilità dei mutui senza oneri per i risparmiatori, sì da costringerci ad aprire ben 23 procedure istruttorie.

Il 12 novembre 2007 è stato istituito, presso di noi, un centro d'ascolto dotato di numero verde.

La sperimentazione del *call center* costituisce un esempio di buona pratica amministrativa. Rispondono al telefono 8 giovani laureati in giurisprudenza in grado, senza l'intermediazione di telefonisti e segretarie, di tradurre la telefonata in segnalazione scritta, valutarla e inoltrarla, attraverso un protocollo informatico, alle direzioni competenti. I giovani, adeguatamente formati al dialogo con il pubblico, sono anche in grado di dare una prima indicazione al consumatore, che se vuole può mantenere l'anonimato.

Ma la sperimentazione può ritenersi riuscita per un più rilevante e inatteso risultato: dall'esame delle 6.309 denunce, pervenute in 7 mesi, emerge uno spaccato della realtà italiana la cui rilevanza, quantitativa e qualitativa, è priva di precedenti presso altre pubbliche amministrazioni. I cittadini si rivolgono al nostro Istituto per raccontare prepotenze, insidie, piccoli soprusi del mercato e per chiedere giustizia, quella giustizia che i processi per lentezza, costo e alea non riescono a garantire.

Talvolta la segnalazione riguarda materie estranee all'area di attribuzione dell'Istituto, ma ogni volta che è possibile denunciando la disfunzione alle Autorità competenti.

Un numero rilevante, circa il 25% delle segnalazioni, confluisce in procedure sanzionatorie dell'Antitrust. In alcuni casi sentiamo la frustrazione di non poter intervenire a favore del cittadino per mancanza di attribuzione legislativa. Segnalo con rammarico che non abbiamo titolo per tutelare professionisti e imprenditori da molte scorrettezze di altri operatori economici.

Eppure l'attività di tutela del contraente più debole è in rapporto di proficua complementarità con l'applicazione delle norme di concorrenza.

L'Autorità si pone, per l'ormai acquisita conoscenza dei mercati e per l'organizzazione specifica, come l'ente più adatto a inibire su scala nazionale l'utilizzazione di clausole vessatorie nei contratti di massa.

La nostra azione sarebbe utile anche in relazione al nuovo istituto della *class action*, data la continua e proficua collaborazione con le associazioni dei consumatori, cui va riconosciuto il merito di aver sostenuto da sole e per anni una giusta rivendicazione.

Il rinvio dell'entrata in funzione del nuovo strumento rischia di disattendere le speranze di migliaia di persone che chiedono tutela in tempi brevi. Tuttavia il nuovo semestre che ci separa dall'entrata in vigore della *class action* può essere utile a individuare le soluzioni tecniche che meglio corrispondono agli obiettivi di celerità dei processi e di allargamento dell'intervento al settore pubblico.

La difesa del consumatore è un fondamento della nostra democrazia; è, nei fatti, un'espressione di civiltà; è un'applicazione dei principi costituzionali.

### *Le segnalazioni*

È la Costituzione a stabilire che la concorrenza è di interesse nazionale, riservandone la tutela allo Stato.

In tempi di lenta crescita dell'economia, l'insicurezza nel futuro può indurre a un bisogno collettivo di protezione e alla ricerca di valori fondanti diversi dalla libertà di mercato. Anche a ciò si ascrive parte dell'insuccesso, in sede referendaria, dei processi d'integrazione europea. Sarebbe però un errore imperdonabile rinunciare a politiche di liberalizzazione e di apertura dei mercati. Soprattutto per l'Italia, che non gode di materie prime e di autonome risorse energetiche, una politica di chiusura sarebbe disastrosa.

Il mercato, sviluppando progresso e ricchezza, è compatibile con altri valori: certamente con la meritocrazia, con la libertà dal bisogno, con la solidarietà.

Competizione non significa indifferenza verso i più deboli. Anzi l'approfondimento del pensiero cristiano conduce al merito e all'impegno personale come passaggi necessari per l'applicazione del principio di sussidiarietà, complemento inscindibile della solidarietà.

Anche nella visione laica della cultura d'occidente, il mercato è una forma di garanzia rispetto a ogni integralismo ed estremismo.

La libertà di mercato non è invece compatibile con l'assistenzialismo nelle politiche pubbliche che, comunque, non sarebbe utile a difenderci dalle minacce della globalizzazione.

A questi principi sono ispirate molte delle nostre segnalazioni, anche esse in rilevante crescita: gli interventi sono passati da 47 nel 2006 a 63 lo scorso anno.

Si ascrivono a richieste dell'Autorità molte riforme.

Non tutti gli interventi hanno avuto gli effetti sperati, sia per la resistenza di molti tra i diretti interessati, sia per il sistema di regolazione regionale e locale che spesso risponde a superate logiche protezionistiche.

Nei giorni scorsi abbiamo inviato al Parlamento e al Governo un'ampia segnalazione tendente a ribadire la necessità di liberalizzazioni per aumentare la produttività e far ripartire la crescita.

Si tratta di uno studio che riguarda i più importanti settori dell'economia: infrastrutture, carburanti, gas, elettricità, ferrovie, comunicazioni, servizi pubblici locali, farmacie, professioni, distribuzione commerciale, servizi finanziari, assicurazioni.

Il Governo ha adottato rilevanti misure di nostro interesse in tema di servizi pubblici locali, libri scolastici, misurazione degli oneri amministrativi, riduzione dei controlli burocratici, agevolazioni procedurali per l'attività d'impresa, certezza dei tempi procedurali, snellimento del processo civile, liberalizzazione della rete distributiva dei carburanti.

Non faremo mancare, a seguito dei necessari approfondimenti sull'impatto proconcorrenziale delle misure adottate, il contributo tecnico dell'Autorità durante l'*iter* parlamentare. Sin d'ora possiamo esprimere un primo giudizio di segno positivo e l'auspicio di una veloce definitiva approvazione.

Da parte nostra, contrasteremo, in ogni comparto e con tenacia, i tentativi di chi spera di rendersi impermeabile alle misure di apertura.

\*\*\*

Il Collegio desidera rivolgere ringraziamenti alle Autorità consorelle, all'Avvocatura dello Stato, alla Guardia di Finanza e alla propria struttura tecnico-amministrativa.

Un ringraziamento a tutti Voi per l'attenzione.



Roma 2008, Studio Centrone S.r.l.