

Relazione annuale

Presentazione del Presidente
Giovanni Pitruzzella

Roma

30 giugno 2014

Autorità, Signore e Signori,

1. La creazione di poteri neutrali e indipendenti dal circuito democratico non equivale ad una separatezza dal sistema istituzionale; al contrario, su di essi grava l'obbligo di rendere conto del loro operato.

Tuttavia, senza voler disconoscere l'importanza della presentazione della relazione annuale al Parlamento, occorre, senza ipocrisie, domandarsi se simili appuntamenti non corrano il rischio di trasformarsi in *vuote liturgie*, o peggio ancora in autocelebrazioni delle istituzioni che espongono i risultati dell'attività svolta.

Per evitare simili rischi e valorizzare la funzione di controllo del Parlamento credo sia necessario che la presentazione della relazione annuale si inserisca all'interno di una *trama di relazioni stabili tra l'Autorità e le Commissioni parlamentari*, in modo tale che la prima possa, in maniera costante, assicurare alle istituzioni rappresentative sia informazioni su ciò che ha fatto per garantire la concorrenza nei vari mercati, sia elementi e valutazioni tecniche indipendenti con riguardo alle dinamiche e alle trasformazioni dei vari settori economici in ambito nazionale ed europeo. In questa prospettiva, per quanto numerosi siano stati gli incontri con le Commissioni parlamentari, è necessario continuare a lavorare su questo terreno per rendere ancora più funzionale il rapporto tra l'Antitrust e il Parlamento, naturalmente nel rispetto dell'indipendenza e del ruolo di ogni istituzione.

Così come occorre portare avanti il processo di valorizzazione dei momenti di confronto con i nostri *stakeholders*. Al riguardo ricordo gli incontri periodici con le associazioni dei consumatori, il cui apporto è fondamentale per la nostra attività, il dialogo con la comunità dei legali, che concorrono al miglioramento delle prassi e degli orientamenti seguiti dall'istituzione, la trasparenza del nostro bilancio e i processi di *spending review*, autonomamente realizzati, che hanno consentito di ridurre il contributo delle imprese del 25% rispetto alla misura fissata, in sede di prima applicazione, dal legislatore.

2. *L'Antitrust, per comportamenti anticoncorrenziali, nel 2013, ha irrogato sanzioni pari a 112.873.512 euro e, nei primi sei mesi del 2014, pari a 184.528.819 euro. In sede di accertamento di pratiche commerciali scorrette, sono state irrogate sanzioni per 9.253.000 euro nel 2013 e per 8.198.500 nei primi sei mesi del 2014.*

All'attività di **enforcement** del diritto della concorrenza e del diritto dei consumatori, si è affiancata quella di **advocacy** nei confronti del Governo, del Parlamento, delle Regioni e degli enti locali, *diretta a promuovere una modifica della disciplina in senso pro-concorrenziale*.

Le segnalazioni tese a ottenere la riforma di atti normativi e provvedimenti che creano barriere e ostacoli alla concorrenza in diversi mercati sono state 120.

Sempre nel medesimo periodo l'Autorità ha inviato 21 pareri, ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287 del 1990, a diverse pubbliche amministrazioni per indicare provvedimenti contrari ai principi concorrenziali. Le amministrazioni destinatarie dei pareri, in circa la metà dei casi, si sono conformate alle indicazioni dell'Autorità. In 8 casi al parere è seguito un ricorso davanti al Giudice amministrativo diretto a ottenere l'annullamento dell'atto anticoncorrenziale.

Proprio in ragione della grande attenzione dedicata alla rimozione delle restrizioni normative e amministrative al corretto funzionamento del mercato, l'Autorità ha recentemente ottenuto il coordinamento del gruppo di lavoro sulla promozione della concorrenza nell'ambito del network internazionale delle autorità antitrust (*International Competition Network - ICN*).

L'Antitrust ha pure curato la nuova funzione riguardante l'attribuzione del **rating di legalità** alle imprese, che è entrata a regime nell'anno trascorso, rilasciando il rating a 128 imprese.

Altre 273 decisioni hanno riguardato l'applicazione della legge sul **conflitto di interessi** dei membri del Governo, la cui insufficienza abbiamo segnalato al Parlamento con la relazione semestrale inviata a dicembre del 2013, in cui ribadivamo la necessità di una riforma della materia.

Informazioni dettagliate sul complesso di tale attività sono disponibili nella voluminosa relazione che oggi verrà distribuita.

3. In questa sede, credo che sia opportuno interrogarci brevemente *sul ruolo che l'Antitrust sta svolgendo in un periodo di cambiamento epocale*.

La crisi scoppiata nel 2007 negli USA sotto forma di crisi della finanza privata e trasferitasi in Europa, come crisi dei debiti sovrani e dell'architettura istituzionale dell'Eurozona, non può essere configurata semplicemente come una fase del ciclo economico. Piuttosto,

soprattutto in alcuni Paesi come l'Italia, sembra esprimere *il venir meno dell'equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale che ha caratterizzato la lunga esperienza politico-costituzionale che si è aperta con la fine del secondo conflitto mondiale*. Se questa esperienza era riuscita nell'arduo compito - per usare le parole di Ralf Dahrendorf - di "far quadrare il cerchio", ossia di creare un equilibrio virtuoso tra le istituzioni di questi tre ambiti, favorendo un lunghissimo periodo di crescita del benessere economico e di espansione dei diritti, oggi quell'equilibrio è scosso dalle fondamenta.

In Europa, ed in particolare in Italia, si è aperta una fase di profondo **cambiamento**; siamo all'avvio di un nuovo ciclo costituzionale, dopo l'esaurirsi di quello del secondo dopoguerra, i cui esiti sono ancora assai incerti.

L'Antitrust risente di questo processo di cambiamento. Anche perché *l'Antitrust si è sempre trovato al crocevia tra democrazia, mercato e coesione sociale*. Basti pensare alle sue origini nell'esperienza nordamericana, dove a reagire contro i cartelli e i tentativi di monopolizzazione dei mercati sono stati i piccoli proprietari, gli agricoltori, i piccoli imprenditori cui le grandi imprese nei settori del trasporto, delle comunicazioni, dell'energia, imponevano condizioni economiche assai inique. E' nato così lo *Sherman Act* del 1890. La disciplina antitrust non aveva come obiettivo solamente quello di tutelare il benessere economico generale, ma era anche uno strumento per contrastare il potere economico privato a danno della libertà dei "piccoli" e dell'indipendenza del potere politico.

Com'è noto, l'ispirazione originaria si è via via attenuata fino a perdersi del tutto. Ma proprio di recente, contro tali sviluppi si sono levate alcune voci critiche che sostengono come la crisi imponga di ritornare alle idee ispiratrici del capitalismo americano.

4. Il bersaglio di questa corrente di pensiero è il ***crony capitalism***, quello che in Italia è chiamato il ***capitalismo di relazione***. Quest'ultimo è basato *sull'intreccio tra pochi grandi potentati economici, sulle loro relazioni con il potere politico e amministrativo, sulla ricerca delle "rendite di posizione"*.

Il *crony capitalism* si basa sui privilegi, piuttosto che sui meriti, aggrava le diseguaglianze, rende la società chiusa, statica, poco aperta alla concorrenza e all'innovazione. Parimenti sacrifica l'aspirazione degli individui di poter migliorare la loro posizione sociale, esclusivamente in virtù dei loro meriti. Quindi pregiudica quella par-

ticolare forma di eguaglianza che è *l'eguaglianza delle opportunità*.

Queste tendenze, in Paesi come l'Italia, hanno favorito *l'espansione di una spesa pubblica, per alcune delle sue componenti, improduttiva e inefficiente*, diretta a soddisfare gli interessi particolaristici delle *lobbies* e dei **cacciatori di rendite** (i *rent seekers*). Anche per questa via si è creato quell'enorme **debito pubblico** che costituisce un grande ostacolo alla crescita economica ed un far-dello ingiustamente caricato sulle nuove generazioni.

Etichettare l'economia italiana, nel suo complesso, come esempio di *crony capitalism* sarebbe *ingiusto per quella gran parte di imprese italiane che competono con successo sui mercati internazionali, che sono capaci di essere leader nell'innovazione, per le tante che hanno saputo superare la crisi e per quelle che hanno sofferto anche a causa di un ambiente giuridico-istituzionale poco amichevole. Piuttosto, il capitalismo di relazione costituisce una componente del complessivo sistema, che danneggia la parte vitale e competitiva dell'economia italiana*.

Oggi questo assetto dell'economia, i suoi rapporti con le istituzioni politiche e quelle amministrative sono sottoposti ad un significativo cambiamento.

Ad alimentare questo *processo di cambiamento* concorrono forze ed esigenze diverse: l'imperativo di mettere in ordine i conti pubblici, rispettando i vincoli europei, l'esigenza di rafforzare la competitività dell'economia per rimettere in moto la crescita economica, il bisogno di rinnovare la legittimazione delle istituzioni pubbliche e dei soggetti economici a fronte dei gravissimi scandali che hanno fortemente minato la fiducia dell'opinione pubblica.

Si tratta talora di vicende che coinvolgono profili penalistici che devono essere accertati, nel rispetto del diritto individuale di difesa, dalla magistratura. Ma accanto a queste vicende, ne esistono altre in cui è entrato in gioco *l'enforcement antitrust*.

5. L'attenzione dei media, anche a livello internazionale, è stata attratta dalla decisione dell'Autorità che ha sanzionato con più di 180 milioni di euro **due multinazionali farmaceutiche che hanno dato vita ad un cartello** per promuovere la vendita del farmaco enormemente più caro (più di 900 euro ad applicazione), rispetto a quello più economico (da 15 a 80 euro circa ad applicazione), rendendo impossibile il rimborso di quest'ultimo da parte del Servizio sanitario.

Questo cartello, secondo le nostre stime, avrebbe causato maggiori esborsi al Servizio sanitario pari a 540 milioni di euro nel 2013, che sarebbero cresciuti a circa 615 milioni nel 2014. Al pregiudizio per le finanze pubbliche si è aggiunto il pregiudizio per i consumatori, che, in tanti casi, si sono trovati costretti a sospendere le cure, con rischi per la loro salute, per la mancata disponibilità del farmaco più caro da parte dei presidi sanitari.

Le imprese sanzionate hanno impugnato la nostra decisione davanti al Tar. Ma è interessante osservare che il Consiglio Superiore di Sanità ha riconosciuto, come già avevano fatto autorevoli studi internazionali indipendenti, l'equivalenza terapeutica dei due farmaci nella cura della maculopatia e che il Governo ha adottato un decreto legge con cui è stata modificata la disciplina - in particolare quella che riguarda l'uso *off-label* del farmaco - rendendo *prescrivibile e rimborsabile il farmaco meno caro con ingenti risparmi per il bilancio pubblico e vantaggi per i consumatori*.

Un altro caso, sempre in materia farmaceutica, deciso dall'Autorità ha trovato recentemente conferma da parte del Consiglio di Stato. Si tratta del **caso Pfizer**, in cui la multinazionale del farmaco, sfruttando la complessità della normativa sul brevetto ed instaurando contenziosi meramente strumentali, è riuscita a ritardare l'ingresso nel mercato di farmaci generici alternativi rispetto a quello da lei prodotto e commercializzato, imponendo al Servizio sanitario maggiori esborsi quantificabili in circa 14 milioni di euro.

Questi casi si caratterizzano per l'esistenza di regimi amministrativi complessi che richiedono la cooperazione del soggetto privato. Quest'ultimo può così influenzare le decisioni degli apparati pubblici ricavandone particolari vantaggi competitivi, che sono ancora maggiori se occupa una posizione dominante nel mercato di riferimento. In queste ipotesi l'impresa privata - soprattutto se in posizione dominante - può strumentalizzare a suo vantaggio le procedure amministrative, ottenendo dei benefici che, non essendo basati sul merito, si trasformano in vere e proprie rendite di posizione. Con riguardo a simili ipotesi c'è chi ha prospettato una nuova forma di abuso, definita *abuso di procedure amministrative*.

In questa prospettiva, si inserisce altresì la decisione sul **caso Coop-Esselunga**, recentemente confermata dal Consiglio di Stato. L'Autorità ha accertato l'abuso posto in essere dalla società in posizione dominante nel mercato della grande distribuzione commerciale nella provincia di Modena, consistente nella sistematica frapposizione

di ostacoli all'accesso di un nuovo concorrente, attraverso l'intromissione strumentale nelle procedure di pianificazione urbanistica e in quelle di autorizzazione avviate dal concorrente con l'amministrazione locale. L'Autorità, con il pieno avallo del Giudice, ha ritenuto che il formale rispetto delle regole del procedimento amministrativo (in questo caso) urbanistico non vale, di per sé, al ricorrere delle altre condizioni previste dal diritto antitrust, ad escludere l'illiceità concorrenziale delle condotte. Il principio è ovviamente suscettibile di trovare applicazione in numerosi ambiti.

L'apporto della giurisprudenza del TAR e del Consiglio di Stato è fondamentale per garantire certezza al diritto della concorrenza e per consolidare i nuovi orientamenti. Un sindacato giurisdizionale effettivo e di qualità rende più forte l'azione dell'Autorità, anche in quei casi in cui i nostri provvedimenti sono, in tutto o in parte, riformati dal Giudice e tanto più negli importanti casi, che ho citato, in cui sono stati confermati con decisioni che hanno destato attenzione oltre i confini nazionali.

6. Vi è poi tutto quel filone di casi antitrust che hanno riguardato le condotte degli **ex-monopolisti** i quali, peraltro, soprattutto negli ultimi tempi, si sono mostrati significativamente più sensibili alle regole del gioco concorrenziale. In alcune ipotesi, tuttavia, essi hanno continuato ad avere **privilegi sanciti da norme di legge**, che hanno effetti distorsivi del confronto concorrenziale. Esempio di questo tipo è la norma che esentava Poste Italiane dall'Iva sui servizi postali oggetto di negoziazione individuale. L'Autorità ha ritenuto la norma in contrasto con il diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia, e l'ha *disapplicata*. La decisione è stata confermata dal Tar del Lazio e ora pende l'appello davanti al Consiglio di Stato.

In altre ipotesi, l'ex monopolista ha sfruttato la sua posizione dominante per ostacolare la penetrazione dei concorrenti nel mercato. Abbiamo sanzionato con quasi 104 milioni di euro Telecom Italia per le condotte abusive poste in essere al fine di rallentare il processo di crescita dei concorrenti nei mercati dei servizi di telefonia vocale e di accesso ad internet a banda larga. La decisione riguarda l'accesso alla rete di Telecom Italia e incide su un settore strategico per la crescita economica, in ragione della centralità, nello sviluppo della banda larga, dell'accesso degli operatori alternativi ad una parte della rete locale Telecom, anche in presenza di investimenti in infrastrutture proprie.

La decisione, allo stato, è stata confermata dal Tar.

Infine, va citata la decisione riguardante il gruppo FS, in un procedimento avviato su denuncia di NTV, con riguardo alle condizioni di accesso alla rete per l'alta velocità. In questo caso il procedimento si è chiuso con l'accoglimento degli impegni assunti dal gruppo FS, che hanno rimosso alcuni ostacoli all'utilizzo della rete ed hanno comportato, tra l'altro, la riduzione del costo di accesso alla rete per NTV in misura pari al 15%.

Per impedire comportamenti come quelli velocemente ricordati, è comunque centrale la **funzione deterrente della sanzione**. Essa va oltre il caso deciso e lancia a tutti gli operatori economici l'avvertimento che violare le regole sulla concorrenza può fare incorrere in pesanti sanzioni economiche. Per questo, coerentemente con la prassi della Commissione europea, le decisioni con sanzioni sono più numerose delle decisioni che accolgono l'impegno dell'impresa di rimuovere il comportamento anticoncorrenziale. Nel 2013 e nei primi sei mesi del 2014 le decisioni con impegni sono state solo 3 su un totale di 18 procedimenti istruttori conclusi dall'Autorità.

Inoltre, al fine di rendere più trasparenti per le imprese i criteri seguiti nell'irrogazione delle sanzioni e facilitare il sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell'Autorità, nel corso dell'anno è stato avviato l'*iter* per l'emanazione di Linee Guida, secondo una *best practice* raccomandata a livello europeo.

Tante volte i **privilegi e le condizioni di favore per certi operatori economici sono stati consacrati in atti di amministrazioni pubbliche**. Contro questi atti è intervenuta l'Antitrust grazie ai nuovi poteri che le sono stati attribuiti dall'art. 21 bis della legge n. 287 del 1990. Emblematico, in questo senso, è il ricorso proposto dall'Autorità avverso le determinazioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che continuano a mantenere sostanzialmente un'artificiosa fissazione di prezzi minimi per le attività di autotrasporto: sulla vicenda si pronuncerà a breve la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

7. Anche prescindendo dalla presenza di illeciti antitrust, sono stati utilizzati altri strumenti per superare quel capitalismo di relazione che può pregiudicare la concorrenza.

Basti pensare a quanto è emerso in occasione dell'esame della concentrazione Unipol-Fonsai. Naturalmente di essa ci siamo occupati solo sotto il profilo delle sue conseguenze sul livello di apertura con-

correnziale del mercato assicurativo. Abbiamo subordinato la concentrazione ad alcune misure pro-concorrenziali imponendo, in primo luogo, la vendita, da parte del nuovo gruppo, di *asset* in modo tale che anche a livello provinciale la quota di mercato detenuta non fosse superiore al 30%. Ma siamo intervenuti - e questa è una significativa novità - anche nei rapporti tra la nuova entità post-merger e importanti operatori finanziari. In particolare, *le misure imposte hanno comportato la rescissione dei legami finanziari, azionari e personali con alcuni tra i principali gruppi bancari e assicurativi del Paese.*

Nella segnalazione per la formazione della legge annuale sulla concorrenza, che l'Autorità si accinge a definire, sarà evidenziata l'esistenza di numerosi settori economici in cui il quadro normativo ostacola il confronto concorrenziale basato sui meriti e favorisce le rendite di posizione.

Per esempio, l'Antitrust ritiene ormai necessario un intervento di riforma nel mercato delle **assicurazioni** per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di auto e moto, dove i prezzi per le polizze pagati dai consumatori sono tra i più alti d'Europa e la mobilità degli assicurati da una compagnia all'altra è particolarmente bassa.

Anche nel settore bancario occorre continuare il processo di rescissione dei legami personali tra diversi istituti, avviato, su suggerimento dell'Autorità, con l'introduzione del divieto di *interlocking directorates*. Ora questo divieto va reso effettivo anche per le **fondazioni bancarie**. Va inoltre realizzato un rafforzamento della separazione tra fondazione e banca conferitaria, estendendo il divieto di detenere partecipazioni di controllo in società bancarie anche ai casi in cui il controllo è esercitato, di fatto, congiuntamente ad altri azionisti.

Non solo la crescita a livello locale, ma anche lo sviluppo di *utilities* che potrebbero produrre ricchezza per il Paese, sono, in tanti casi, bloccati dal **capitalismo municipale**, basato sulla connessione tra apparati e società da essi controllate o partecipate che erogano servizi pubblici o attività strumentali. Occorre procedere ad un'opera di riordino radicale delle **società pubbliche**, prevedendo dismissioni o comunque l'impossibilità di rinnovare gli affidamenti per quelle società che registrano perdite o forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato. Sembrano altresì maturi i tempi per inserire nell'agenda delle riforme la disciplina dei **servizi pubblici locali**, superando l'approccio tradizionale basato su un modello generale ed elaborando discipline particolari adeguate alla natura dei diversi servizi, in modo da aprire spazi alla concorrenza in

quegli ambiti in cui non trova giustificazione tecnica il mantenimento di diritti di esclusiva, e valorizzando negli altri casi la concorrenza per il mercato.

Altri interventi riformatori indicati nella imminente segnalazione saranno diretti non tanto a rimuovere barriere e legami che ostacolano la concorrenza basata sui meriti, ma a creare un ambiente che favorisca le iniziative imprenditoriali in settori cruciali per la crescita. In questa prospettiva, per esempio, vanno inquadrare le proposte che riguardano l'Agenda digitale, l'uso dello spettro radioelettrico, l'energia elettrica, i servizi professionali.

8. Come dicevo all'inizio, è in corso una ridefinizione dei rapporti tra democrazia, mercato e coesione sociale.

Da una parte, c'è un *modello di capitalismo fondato sulle relazioni tra alcuni grandi poteri economici, sul rapporto privilegiato con gli apparati pubblici, sulla protezione nei confronti dei concorrenti, soprattutto di quelli esteri*. Dall'altra, c'è un *modello ispirato a una concezione aperta dell'economia e della società, dove è centrale una competizione basata sui meriti, che spinge verso l'innovazione e pone al centro dell'iniziativa il benessere del consumatore*. Verso quest'ultimo assetto spingono le decisioni dell'Antitrust, sia quando tratta singoli casi, sia quando svolge la sua funzione di *advocacy*.

Attraverso la creazione di un ordine del mercato più aperto, caratterizzato da una **concorrenza basata sui meriti**, piuttosto che sulle rendite di posizione, meno dipendente dalle decisioni e dai favori degli apparati pubblici, si può realizzare un duplice obiettivo: migliorare il benessere del consumatore e rafforzare la competitività dell'economia italiana, favorendo la crescita economica.

Da qui una duplice conseguenza: la scelta dei settori in cui concentrare l'intervento dell'Antitrust; la stretta connessione che esiste, nel sistema legale e nella prassi, tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore.

Sotto il primo profilo, va evidenziato come *l'impegno dell'Autorità si è concentrato, e continuerà a concentrarsi, su quei settori in cui più forte è stata la presa del capitalismo di relazione e nei quali da una corretta dinamica concorrenziale c'è da attendersi una spinta alla competitività ed alla crescita*. Si tratta di settori più volte indicati dalla Commissione europea: *energia, trasporti, servizi, comunicazioni elettroniche, commercio online e servizi finanziari*.

Sotto il secondo profilo, va sottolineato come l'attività dell'Autorità si regga su **due gambe parimenti importanti: la tutela della concorrenza e la tutela del consumatore contro le pratiche commerciali scorrette.**

Con riguardo a queste ultime, nei mesi scorsi, col decreto legislativo n. 21 del 2014, è stata superata una situazione di incertezza sulla titolarità dei poteri in materia di repressione delle pratiche commerciali scorrette. E' stato chiarito che la competenza generale - in tutti i settori, anche quelli regolati - spetta all'Antitrust, che eserciterà la stessa nel pieno rispetto della regolazione di settore e in collaborazione con le altre Autorità. Collaborazione che sta vivendo una stagione particolarmente felice grazie all'impegno di tutte le Autorità, nel convincimento che ai consumatori interessano risposte rapide e giuste, ed alle imprese la prevedibilità e l'esclusione di interventi contraddittori. Con lo stesso decreto legislativo è stata data attuazione alla direttiva sui *consumer rights*, attribuendo all'Antitrust la funzione di tutela del consumatore nei contratti con i professionisti, con particolare riferimento a quelli conclusi a distanza.

L'attività a tutela del consumatore si è concentrata in particolare su quei settori che, per la novità delle relazioni commerciali, possono dare vita a nuove forme di sfruttamento del consumatore. Per queste ragioni tra le priorità dell'Antitrust c'è l'*e-commerce*, settore nel quale abbiamo concluso casi importanti, che hanno condotto all'oscuramento di 160 siti che vendevano prodotti contraffatti e di 3 siti che vendevano farmaci soggetti a prescrizione medica. Abbiamo, inoltre, avviato 3 istruttorie nei confronti di grandi operatori dei nuovi mercati aperti da internet, quali Google, Apple, Amazon e Gameloft nel settore delle applicazioni gratuite per *smartphone* e *tablet*, Tripadvisor nel mercato delle recensioni *online* e Groupon in quello dell'*e-couponing*. L'*e-commerce* offre straordinarie possibilità di crescita economica, ma internet non può tramutarsi in un *Far West* dove tutto è consentito. L'attività dell'Autorità in materia di commercio elettronico è particolarmente intensa anche a livello internazionale dove partecipa alle azioni annuali settoriali di verifica dei siti internet (*sweep*) e al progetto comunitario *European Unfair Terms Strategy* (EUTS). In tali sedi, l'Autorità si è distinta per la vasta ed elevata esperienza conseguita nell'attività di *enforcement*, unanimemente riconosciuta tra le più incisive in ambito europeo.

Accanto a questo nuovo fronte resta l'impegno sui settori più tradizionali, come il trasporto aereo, i prodotti alimentari, i viaggi, le telecomunicazioni, l'energia.

9. La spinta verso un ordine del mercato più aperto, con una concorrenza basata sui meriti e non sulle rendite di posizione, deve coniugarsi con l'esigenza di rafforzare la coesione sociale messa a dura prova dalla grande crisi che abbiamo vissuto.

Non possiamo ignorare le critiche - avanzate in nome dell'ideologia costituzionale oggi dominante, quella dei diritti - secondo cui il mercato calpesta i diritti e accresce le diseguaglianze.

Per superare simili pericoli - certamente esistenti - bisogna appellarsi ad un'idea di mercato ben diversa da quella di un ordine spontaneo affidato al libero gioco della domanda e dell'offerta, governato esclusivamente dalla celebre "mano invisibile".

L'idea di mercato che si ricava dai Trattati europei è quella di un ordine giuridico, dove il diritto non solo definisce la cornice esterna (per esempio con le regole sui contratti) ma conforma la struttura del mercato, col fine di rimediare alle esternalità negative, evitare gli abusi di potere economico, realizzare la concorrenza dove la dinamica spontanea porterebbe al monopolio, tutelare i consumatori, riconoscere i fondamentali diritti dei cittadini europei.

Questa è l'**economia sociale di mercato** che costituisce la radice culturale della disciplina antitrust e che è ricompresa tra i principi costituzionali dell'Unione Europea. In pratica, le cose spesso sono andate diversamente, ma questo dovrebbe indurci a rendere effettivi i principi dell'economia sociale di mercato, piuttosto che a ripudiare la concorrenza.

10. Non solo il mercato è reso compatibile con i diritti, ma sotto un altro profilo la sua presenza e la sua efficienza sono necessarie per renderli effettivi. Il fatto è che - come ha sottolineato un libro di qualche anno fa di Holmes e Sunstein - "tutti i diritti costano".

La tutela di ogni diritto, dai tradizionali diritti di libertà (come quello di proprietà, che esige l'operatività di strutture pubbliche che la tutelino contro ogni invasione da parte di terzi) per arrivare ai diritti sociali che presuppongono una prestazione positiva da parte dei pubblici poteri, richiede l'impiego di risorse finanziarie. Questo significa, in contrasto con le posizioni ultraliberali, che la tutela dei diritti passa anche attraverso il prelievo fiscale da cui si ottengono le risorse per la loro tutela. Ma significa altresì che è ancora più indispensabile un'economia che produca quella ricchezza da cui ricavare le risorse per garantire i diritti.

Non disponiamo di meccanismi migliori, a tal fine, dell'economia di mercato. L'alternativa che conosciamo è la Costituzione dell'URSS che riconosceva formalmente un catalogo assai ampio di diritti, lasciandoli però prevalentemente sulla carta!

Inoltre, il mercato concorrenziale produce l'allargamento delle possibilità di scelta e l'abbassamento dei prezzi, che accrescono sensibilmente il grado di effettività di tanti diritti.

11. Un argomento usato per paralizzare le politiche per la concorrenza è quello secondo cui per uscire dalla crisi sarebbero prioritarie politiche di stimolo fiscale, mentre la concorrenza avrebbe costi sociali non sopportabili in tempi di elevata disoccupazione (perché costringe le imprese inefficienti a uscire dal mercato).

Ma se è giunto il momento di fare entrare pienamente nell'agenda europea la politica per la crescita, bisogna evitare di alimentare illusioni. Perché quando uno Stato diventa "Stato debitore" inevitabilmente dipende da una "doppia fiducia", quella dei cittadini-elettori e quella degli operatori finanziari, del cui credito ha bisogno per evitare il default. Uno Stato, come il nostro, che ha bisogno ogni anno di circa 400 miliardi di euro per rinnovare il suo debito, ha comunque limiti significativi nell'uso della politica fiscale in funzione anticiclica. Perciò deve giocare la carta della competitività per attrarre investimenti e creare le condizioni per il successo delle sue imprese nei mercati globali. Qui entrano in gioco le "riforme strutturali" e le liberalizzazioni. *L'apertura dei mercati alla concorrenza favorisce l'innovazione, che è il principale motore della crescita, riduce i prezzi con vantaggio per la competitività delle imprese che operano nei "mercati a valle" e con incremento del benessere dei consumatori.*

La concorrenza avrà anche dei costi sociali, perché le imprese inefficienti escono dal mercato e questo potrebbe portare nuova disoccupazione. Ma la gravità di simili conseguenze dovrebbe indurre non tanto a sterilizzare la concorrenza quanto a **migliorare i meccanismi di welfare** ed a rinvigorire le politiche per il reimpiego dei lavoratori. Peraltro, i costi della mancanza di concorrenza possono essere ben maggiori, in termini di assenza di crescita, di mancata creazione di nuovi posti di lavoro, di freno all'innovazione, di prezzi superiori pagati dai consumatori.

12. Il ruolo dell'Antitrust che, sulla base dell'esperienza recente, ho cercato di tratteggiare si inserisce comunque nell'ambito di una dimensione europea. L'Antitrust è un'istituzione bifronte: istituzione

che è prevista dalla legge nazionale che la regola, ma che agisce sotto l'ombrello europeo, perché applica direttamente il diritto europeo e gli atti di *soft law* della Commissione, perché opera all'interno del *network* delle autorità di concorrenza dei 28 Stati membri, perché tratta casi di rilevanza europea, perché collabora costantemente con la Commissione e le altre Autorità, nella trattazione dei casi, nello scambio di informazioni, nell'elaborazione di prassi comune e di regole tese all'applicazione uniforme del diritto della concorrenza in tutta l'Unione europea.

In questo modo l'Antitrust italiano concorre al consolidamento del mercato unico. Del resto, in molti campi - nel settore dell'energia, nei servizi finanziari, nel settore manifatturiero, nei trasporti, nei servizi online - il processo di apertura dei mercati nazionali e la tutela della concorrenza potranno produrre pienamente i loro effetti in termini di riduzione dei prezzi, di allargamento delle possibilità di scelta del consumatore, di innovazione se saranno parti di un più ambizioso progetto diretto alla effettiva realizzazione del mercato interno.

Per concludere, ringrazio vivamente tutti coloro che hanno reso possibile la nostra attività: le donne e gli uomini che con passione e competenza lavorano per l'Antitrust. A loro va il più vivo apprezzamento per la qualità del lavoro svolto e per la notevole capacità dimostrata nell'affrontare casi anche estremamente complessi. Con grande soddisfazione posso inoltre affermare che nell'Autorità il principio della parità di genere trova piena attuazione: ad oggi, le donne rappresentano il 59% del personale e ricoprono circa la metà delle posizioni di responsabilità.

Sono grato al Segretario Generale, al Capo di Gabinetto e al Capo del mio *staff* per il sapiente indirizzo culturale e giuridico che imprimono, costantemente, all'attività istituzionale.

Ringrazio, inoltre, le Organizzazioni sindacali per il confronto costruttivo che auspico possa essere sempre più proficuo.

È per me un piacere dare il benvenuto nel Collegio a Gabriella Muscolo, la cui recente nomina a Commissario dell'Autorità rappresenta ulteriore conferma dell'esistenza, nel mondo femminile, di professionalità di alto livello: a lei e a Salvatore Rebecchini vanno i miei più sentiti ringraziamenti per il costante impegno profuso nell'attività istituzionale.

Un particolare riconoscimento per il loro prezioso contributo va anche a Carla Rabitti Bedogni e Piero Barucci che fino a qualche mese fa hanno fatto parte del Collegio dell’Autorità.

Un sentito ringraziamento, non formale, va alla Guardia di Finanza, il cui apporto professionale è indispensabile per il buon esito delle nostre indagini, al Tar del Lazio e al Consiglio di Stato, che interagendo con le nostre decisioni concorrono alla formazione di un diritto della concorrenza efficace e prevedibile, all’Avvocatura generale dello Stato, che ci difende in giudizio e ci assiste con grande sapienza giuridica, alle Autorità di regolazione, alle associazioni dei consumatori, alla comunità degli “antitrustisti” italiani ed europei, ai colleghi e amici che operano nel *network* europeo.

Ringrazio tutti voi perché avete avuto la pazienza di ascoltarmi e ancor di più perché, ognuno nel suo ruolo professionale o istituzionale, sta lavorando affinché dopo la crisi l’Italia possa tornare a crescere e a conquistare quel ruolo di grande attore economico e politico che le spetta nella scena europea e globale. Ma soprattutto ringrazio quei milioni di nostri concittadini che, lontani dai riflettori della scena pubblica, con i loro sacrifici, con il loro lavoro, con la loro intelligenza sono la principale speranza di un grande futuro per il nostro straordinario Paese.