

La politica di concorrenza  
nell'economia italiana.  
Profili evolutivi e linee di intervento



## Introduzione

Dopo cinque anni di quasi ininterrotta crescita negativa, il nuovo anno è iniziato promettendo una ripresa dell'Italia e dell'Europa e il consolidamento della stabilizzazione della moneta unica<sup>1</sup>. L'allarme sul rischio sovrano appare rientrato. La zona euro, seppur faticosamente, è sopravvissuta al primo grande test della sua breve storia. I dati, soprattutto quelli della produzione industriale, sono tornati da qualche mese positivi<sup>2</sup>. Questi fatti, insieme alla convincente ripresa di molte economie estere, suggeriscono che la fase più acuta della crisi è passata. L'incertezza, tuttavia, resta elevata.

Essa richiede di proseguire anzitutto sul terreno del rafforzamento istituzionale dell'UE. Alcuni passi importanti sono stati compiuti negli anni scorsi. Il completamento dell'unione bancaria costituisce un ulteriore progresso in tale direzione e dà conferma che la crisi ha certamente accentuato le disparità tra i Paesi europei, ma li ha resi anche più consapevoli della necessità di accompagnare l'integrazione monetaria con altre istituzioni e politiche comuni.

Non meno importante è la prosecuzione del cammino verso l'integrazione economica. Un ulteriore consolidamento del mercato unico, vero pilastro del successo economico dell'UE, costituisce un passaggio fondamentale per ridare slancio alla crescita e all'occupazione, rafforzare la fiducia delle imprese e dei cittadini e accrescere la competitività europea in un'economia sempre più globale. In tale ottica, recuperata la stabilità finanziaria, i temi dei prossimi anni dovranno essere quelli del settore reale. L'Europa è ancora lontana dall'obiettivo di un contributo da parte dell'industria al PIL dell'UE del 20% entro il 2020. Su tale terreno si registra un rinnovato impulso della Commissione Europea - come emerge dalla Comunicazione del gennaio 2014<sup>3</sup> - che richiede un forte impegno a livello di Unione Europea e la massima cooperazione degli Stati membri: energia, trasporti, spazio e reti di comunicazioni digitali sono obiettivi essenziali per la modernizzazione industriale dell'Unione.

Infine, una delle condizioni per tessere le fila di un percorso comune è quello di trovare le risposte nazionali ai problemi specifici di ciascun Paese. E' vero che la crisi è stata prima globale e poi dell'euro-sistema; tuttavia, i problemi di fondo non si possono solo imputare all'incompleta architettura della moneta unica. Essi vanno ricercati nelle fragilità di molti Paesi, per cia-

<sup>1</sup> BANCA D'ITALIA, *Bollettino economico* n. 1, gennaio 2014, nonché, in precedenza, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, novembre 2013.

<sup>2</sup> ISTAT, *Le previsioni per l'economia italiana nel 2013 e 2014*, 4 novembre 2013. In senso conforme, v. anche COMMISSIONE EUROPEA, *Previsioni economiche*, marzo 2014.

<sup>3</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Per una rinascita industriale europea*, 22 gennaio 2014, com (2014), 14 final.

scuno dei quali sussistono ragioni che variano l'una dall'altra. Quelle dell'Italia non sono le stesse degli altri Paesi. L'euro e le sue imperfezioni non ci esonerano, dunque, dal fare i conti con i nodi strutturali della nostra economia. Ciò significa che la possibilità di cogliere le opportunità della ripresa e di contribuire al progetto europeo per poterne usufruire comincia dalla capacità del Paese di ripartire da se stesso per trovare soluzioni innovative ai problemi di sempre.

In questa riflessione, non può non trovare un posto centrale il sistema di mercato, che è essenziale alla vita economica del Paese: un sistema da far funzionare, tenendo a bada la sua naturale tendenza alle involuzioni anti-competitive, ma anche da far evolvere per renderlo più adatto a sostenere il rafforzamento della struttura produttiva.

L'Autorità sa bene infatti che la repressione delle condotte restrittive, per quanto rilevante ai fini dello sviluppo, da sola non basta. Sa che prevenire e reprimere le chiusure di mercato attraverso l'*enforcement* antitrust servirebbe a poco se mancassero nell'una o nell'altra parte del territorio nazionale quelle reti infrastrutturali e quelle essenziali dotazioni civili che livellano il terreno della concorrenza, favorendo nuovi accessi. Energia, trasporti, telecomunicazioni costituiscono, ad esempio, *input* essenziali per la quasi totalità delle attività economiche e l'efficienza e la qualità di tali servizi hanno un impatto cruciale sulla competitività e sulle prospettive di sviluppo dell'intera economia nazionale.

In molti casi, dunque, accanto a una rigorosa e irrinunciabile azione a tutela della concorrenza, è indispensabile rimuovere le cause strutturali che rendono possibili i comportamenti non competitivi, che assicurano protezioni delle rendite di posizione acquisite, che permettono politiche di prezzo non aggressive e che distorcono gli incentivi ad investire su aree sottratte alla concorrenza piuttosto che in nuovi processi o nuovi prodotti.

Si tratta di temi cruciali che richiedono iniziative e azioni congiunte e lungimiranti delle Istituzioni politiche senza le quali il Paese non potrà risalire le varie classifiche internazionali della competitività. Anche su questo terreno, tuttavia, l'Autorità ha un ruolo importante: mettere a disposizione il proprio patrimonio di professionalità e competenza tecnica, indicando la strada migliore da seguire per favorire l'affermarsi di un'effettiva dinamica competitiva. Per tale ragione, gli interventi consultivi dell'Autorità dovrebbero ricevere particolare attenzione. Le oltre mille segnalazioni che dal 1990 ad oggi l'Autorità ha inviato a legislatori e amministrazioni pubbliche costituiscono un bacino prezioso di proposte e suggerimenti tecnici cui attingere in materia di riforma della regolazione e di apertura dei mercati.

## Mercato, promozione della concorrenza e sviluppo economico

La debolezza del quadro macroeconomico, le incertezze intorno all'intensità e al vigore della ripresa, le fragilità che ancora caratterizzano i mercati finanziari impongono di proseguire sulla strada del presidio rigoroso dei conti pubblici, ma anche di realizzare concretamente le riforme fino ad oggi rimandate. Esse sono fondamentali per invertire il processo di ridimensionamento relativo che interessa l'economia nazionale e introdurre un vero e proprio cambiamento di paradigma.

La necessità di politiche strutturali è stata spesso affermata dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni. Alcuni obiettivi sono stati colti; la strada da percorrere tuttavia resta ancora lunga, soprattutto sul terreno della efficienza delle regole e della loro efficace applicazione. Basti rammentare la piaga delle leggi che restano per anni inapplicate per la mancanza di regolamenti attuativi. Anche per questo, l'economia italiana ha accumulato ritardi e inefficienze che andrebbero rapidamente colmate.

In questa ottica, liberalizzazioni e privatizzazioni rappresentano, non da oggi, strumenti essenziali per rivitalizzare l'attività produttiva, l'economia reale e la fiducia della domanda. Non sono strade facili, ma sono strade da percorrere fino in fondo, avendo in mente un'ottica di lungo termine, considerandone le implicazioni concorrenziali e avendo, infine, presenti i costi sociali che tali processi comportano e che talvolta possono agire come freno per il decisore politico.

### *Riforma della regolazione e apertura dei mercati*

L'Autorità è consapevole che il ripiegamento del ciclo economico e le difficoltà poste dalla grave crisi hanno indebolito la tensione progettuale e affievolito l'impulso riformatore. Ne ha risentito *in primis* proprio il completamento dei processi di apertura e di allargamento dei mercati. E' importante, tuttavia, non disperdere le risorse materiali e ideali fin qui investite e proseguire con fermezza.

Invocare e applicare il principio della concorrenza come valore fondante del sistema economico non significa, peraltro, anteporre l'economia alle istanze sociali o alla protezione dei soggetti più deboli. E' invece l'opposto. Promuovere la concorrenza ha un intrinseco significato sociale. Significa ampliare le opportunità di tutti e agganciare la crescita di ciascuno al criterio del merito, non al privilegio e alle ingiustificate protezioni normative. Soprattutto, in tempi di crisi e di contrazione dei consumi, significa difendere i consumatori e il loro potere di acquisto dinnanzi a imprese

maggiormente inclini ad alterare la competizione per attenuare l'impatto della difficile congiuntura.

L'Autorità è altresì consapevole che le liberalizzazioni non sono riforme senza costi e che le stesse pongono, non di rado, il problema della riconversione delle imprese nei settori interessati come pure quello dell'adeguata informazione al consumatore. Se si intende però cogliere i benefici che tali processi sono in grado di produrre nel lungo termine, si tratta di costi che conviene sopportare. A ben vedere si tratta di costi più contenuti di quelli che la collettività sopporta a causa delle rendite di posizione garantite a determinate imprese da contesti poco competitivi o per il finanziamento di imprese prive di veri obiettivi (se non quello del sostegno all'occupazione) e, soprattutto, per la mancata crescita (in ragione del sottoutilizzo delle risorse, a cominciare dai dipendenti in esubero).

Per uscire dalla crisi e stimolare una ripresa sostenuta e qualificata dell'economia, il Paese deve pertanto proseguire sulla strada già intrapresa negli anni scorsi<sup>4</sup>, liberandosi dei molti ostacoli e vincoli che tutt'oggi limitano l'esercizio delle attività economiche. Diversamente, gli sforzi fatti anche di recente per aumentare l'attrattività del sistema-Paese rischiano di rimanere sterili<sup>5</sup>. Tali iniziative infatti, pur meritorie e rilevanti, se inserite in un quadro che non promuove con convinzione la logica competitiva, rischiano di essere solo il primo *step* di un processo virtuoso destinato a rimanere incompiuto e infruttuoso.

Anche per questo le indicazioni di apertura dei mercati, che l'Autorità aveva formulato a Governo e Parlamento nella segnalazione dell'ottobre 2012 ai fini della legge annuale per la concorrenza e il mercato, conservano in larga misura attualità e verranno riproposte nella segnalazione del 2014. L'auspicio è che di esse il Governo voglia tener conto nella predisposizione del relativo disegno di legge, che andrà presentato alle Camere entro il 31 maggio.

Accanto alle specifiche misure di riforma settoriale che sono state suggerite, l'Autorità considera di particolare importanza richiamare fin d'ora l'attenzione su alcune questioni più generali afferenti i processi di liberalizzazione.

Da un lato, risulta necessaria l'adozione da parte del Governo dei regolamenti di ricognizione delle restrizioni ingiustificate all'accesso e all'esercizio delle attività economiche previsti dall'art. 1, co. 3, del d.l. n. 1/2012 (c.d. decreto Cresci Italia) convertito in legge n. 27/2012, e dall'art. 12, co.

<sup>4</sup> AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2012*, 31 marzo 2013, p. 12.

<sup>5</sup> V. d.l. 21 giugno 2013, n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, convertito, con modificazioni, in legge n. 98/2013, nonché d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, *"Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015"*, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

2, del d.l. n. 5/2012 (c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge n. 35/2012. Senza l'emanazione di tali regolamenti, per i quali è previsto il parere preventivo dell'Autorità, una parte fondamentale del programma di liberalizzazione delle attività economiche messo in campo negli anni più recenti è destinato a rimanere inattuato.

Dall'altro lato, è necessario evitare che i processi di liberalizzazione e di semplificazione avviati dal legislatore vengano vanificati dall'introduzione, nei regolamenti di attuazione cui spesso le norme primarie rinviano, di nuovi e, a volte anche più restrittivi, vincoli all'esercizio dell'attività economica. In questo senso, l'Autorità considera fondamentale dare compiuta attuazione all'art. 34 del d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, e auspica di poter fornire, come prescritto dalla stessa norma, il proprio contributo tecnico, esercitando il potere/dovere di esprimersi in relazione ai disegni di legge e ai regolamenti governativi che introducano nuove restrizioni all'accesso o all'esercizio.

Infine, occorre dare diffusa ed efficace implementazione agli strumenti, già previsti nell'ordinamento, dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e della Verifica d'impatto della regolazione (VIR). Come più volte rilevato dall'Autorità, si tratta di utili strumenti di contenimento degli eccessi della regolazione e di garanzia della sua qualità: nella misura in cui contribuiscono ad assicurare che la regolazione sia proporzionata e strettamente necessaria all'interesse generale perseguito, esse offrono un contributo di rilievo verso un sistema economico meno ingessato e libero da regole non strettamente giustificabili in termini di interesse generale.

### *I processi di privatizzazione*

Anche la politica di privatizzazione gioca un ruolo chiave in un'ottica di sostegno allo sviluppo e di allargamento dei mercati. Come per le liberalizzazioni, è fondamentale che ad essa si guardi in un'ottica di lungo periodo, compiendo scelte in parte diverse da quelle fatte nel passato. E' noto, infatti, che solo in rari casi, le privatizzazioni sono state accompagnate da interventi incisivi di ristrutturazione e di razionalizzazione delle imprese verticalmente integrate, finalizzati alla promozione di un più intenso ed efficace confronto concorrenziale. In conseguenza di ciò, le misure normative di apertura alla concorrenza hanno solo in parte modificato gli assetti di mercato ereditati dai precedenti regimi di monopolio legale.

In realtà, lo sviluppo di condizioni di concorrenza effettiva in mercati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di un monopolista integrato spesso richiede che gli interventi di privatizzazione vadano al di là della mera dismissione della partecipazione pubblica e contemplino anche una radicale e preventiva ristrutturazione delle imprese in senso verticale e orizzontale, in grado di

modificare l'assetto monopolistico esistente. Il principale vantaggio di una siffatta separazione tra le attività svolte in monopolio e quelle dove invece lo sviluppo della concorrenza è possibile, consiste nell'eliminare gli incentivi delle imprese a restringere o distorcere la concorrenza nei mercati liberalizzati.

In questo senso, l'Autorità ha spesso richiamato l'attenzione sulla necessità di valutare con attenzione, preventivamente agli interventi di privatizzazione, la possibilità di una separazione societaria delle attività potenzialmente concorrenziali da quelle caratterizzate da condizioni più strettamente monopolistiche: una siffatta riorganizzazione potrebbe infatti consentire la dismissione separata delle diverse società scisse, contribuendo direttamente alla definizione di assetti strutturali dei mercati con caratteristiche di efficienza.

Tali considerazioni riacquistano piena attualità in una fase quale quella attuale in cui sembra profilarsi l'avvio di una nuova stagione di privatizzazioni. Queste possono essere una grande opportunità per il Paese. Alla luce delle esperienze pregresse, tuttavia, non si possono tacere i rischi che si corrono, anche sotto il profilo concorrenziale, se la cessione delle imprese a controllo pubblico viene realizzata solo (o prevalentemente) in ossequio agli obiettivi, innegabilmente stringenti, della finanza pubblica: senza cioè orientare il processo di dismissione verso la prefigurazione di una struttura dei mercati funzionale all'operare della concorrenza. Tali rischi sono connessi all'eventualità che la dismissione si risolva nella semplice sostituzione dell'attuale monopolio pubblico con un monopolio privato, compromettendo così la possibilità di evoluzione concorrenziale dei mercati interessati.

Un'ultima notazione, infine, va riservata ai rischi di insuccesso che minano siffatte iniziative. Si tratta, infatti, di processi che non di rado incontrano accese resistenze nella società poiché vi è una parte di forze sociali ed economiche che, perlomeno nella fase iniziale, dalla concorrenza e dall'apertura dei diversi mercati ai privati può trarre soltanto un peggioramento delle proprie condizioni. Tale opposizione si è dimostrata fino ad oggi in grado di bloccare i processi riformatori nel Paese<sup>6</sup>. Non spetta all'Autorità formulare proposte o dare suggerimenti su questioni che involgono delicati equilibri sociali. A fronte, tuttavia, dell'urgenza di corroborare il sistema economico con una politica fondata sull'apertura dei mercati e sulle privatizzazioni delle imprese pubbliche a beneficio di tutti, occorrerebbe riflettere sulla opportunità di accompagnare l'introduzione della concorrenza con misure che ne attenuino almeno in parte l'impatto sulle forze economiche e sociali più esposte e, dunque, più ostili.

<sup>6</sup> L'esperienza degli anni più recenti dimostra che se la concorrenza viene introdotta a forza nel sistema economico-sociale, il mercato politico della protezione è inevitabilmente destinato a riprendere vigore; vi sarà sempre infatti una parte delle forze politiche interessate a rappresentare le categorie colpite dalla modernizzazione., v. L. BERTI-A. PEZZOLI, *Le stagioni dell'antitrust*, Milano, 2010, p. 212.

## Il ruolo dell'Antitrust nell'uscita dalla crisi

E' ormai largamente acquisito e storicamente provato che anche in tempo di crisi la tutela della concorrenza resta fondamentale. Non ci sono adeguati sostituti al mercato competitivo. Un'energica applicazione delle norme antitrust è lo strumento con cui si deve accompagnare e sostenere la risalita della nostra economia.

E' noto infatti che la pressione concorrenziale spinge le imprese ad adottare strategie competitive innovative, contribuendo alla realizzazione di nuovi beni e servizi, come reazione alle mosse dei rivali o in loro anticipazione. Lungi dall'indebolire le imprese, essa ne corrobora le capacità competitive. Se invece i meccanismi concorrenziali sono frenati da comportamenti o da misure di regolazione ingiustificatamente restrittive, che ostacolano l'ingresso dei più efficienti nel mercato, si impedisce che la domanda dei consumatori sia soddisfatta nelle forme organizzative e nelle tipologie produttive che spontaneamente si sarebbero realizzate, riducendo sensibilmente l'efficienza complessiva del sistema economico e il benessere dei consumatori.

La tutela della concorrenza è funzionale al raggiungimento di questi obiettivi, i quali conservano ancor più valore nei periodi di crisi, in cui i tentativi delle imprese di conseguire un artificiale aumento del potere di mercato tramite intese restrittive, comportamenti abusivi e concentrazioni volte a creare o rafforzare una posizione dominante, sono destinati ad intensificarsi. In questo quadro, l'intervento antitrust, smantellando i cartelli e proibendo gli abusi e le concentrazioni che restringono la concorrenza, contribuisce con forza a proteggere o, addirittura, ad incrementare il potere di acquisto dei consumatori.

Certamente i periodi di stagnazione della crescita economica sono un terreno poco favorevole per il consolidamento o un più incisivo *enforcement* antitrust. La grave crisi ha disseminato un diffuso scetticismo sulla capacità della libera concorrenza di realizzare il benessere dei consumatori, ha sottoposto a tensione diversi istituti del diritto antitrust e imposto nuove sfide alla tutela della concorrenza. Basti richiamare il fatto che l'erompere della crisi finanziaria ha fatto prendere consapevolezza dell'esistenza sul mercato di soggetti *too big to fail*, a causa del rischio che essi travolgano le sorti di interi Stati: facendo così venire meno uno dei postulati fondamentali dell'economia di mercato, ovvero la fuoriuscita dei soggetti inefficienti. E ciò ha posto in discussione la stessa ragion d'essere del diritto antitrust che, affondando le radici sul terreno del controllo del potere economico privato, avrebbe lasciato

crescere soggetti dal potere talvolta persino superiore a quello di singoli<sup>7</sup>.

La stessa crisi poi ha imposto una revisione del tradizionale controllo in materia di aiuti di Stato e richiesto l'adattamento delle disposizioni vigenti per quanto riguarda il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà<sup>8</sup>. Anche le concentrazioni di crisi, infine, hanno rappresentato un ulteriore terreno di riflessione critica, con il rispolvero della *failing firm defence*.

Con queste difficoltà, e con molte altre, si sono dovute confrontare le istituzioni nazionali e sovranazionali, cercando e trovando le soluzioni di volta in volta più adeguate. E così, se per il primo tema richiamato si è approdati alla definizione di più rigorosi criteri in termini di patrimonio di vigilanza come antidoto al rischio sistemico connesso alle dimensioni di certi operatori finanziari, sotto il secondo profilo, dopo una fase di necessaria maggiore flessibilità in sede di valutazione e autorizzazione preventiva delle misure nazionali di sostegno da parte di una Commissione europea attenta ad evitarne soprattutto le derive protezionistiche, si cerca di tornare alla normalità. La Comunicazione della stessa Commissione relativa all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ne è segno tangibile<sup>9</sup>.

Tutto questo dimostra che il diritto della concorrenza non è un sistema di regole a sé stanti, avulso dal contesto circostante e indipendente dal quadro più generale, ma ha una sua intrinseca storicità e flessibilità grazie alla quale è in grado di evolvere e di contribuire allo sviluppo del sistema. Si tratta, cioè, di un sistema di regole sufficientemente ampio e articolato per poter affrontare le più diverse situazioni di mercato, tenendo conto delle specifiche condizioni delle imprese sottoposte a scrutinio così come del peculiare contesto economico dal quale viene in definitiva ad essere plasmato.

In questo quadro il ruolo delle autorità di concorrenza è stato quello di garantire che gli interventi eccezionali varati durante la crisi recassero solo le restrizioni indispensabili all'obiettivo e che, una volta passata la crisi, i problemi strutturali e le chiusure dei mercati non fossero tali da pregiudicare la ripresa. Questo è accaduto in Europa, questo è accaduto in Italia<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> *Ex multis*, A. AJAL, *The market for bigness: economic power and competition agencies' duty to curtail it*, in "Journal of Antitrust Enforcement", 2013, pp. 1-26

<sup>8</sup> Le comunicazioni legate alla crisi, così come le singole decisioni sulle misure e sui regimi di aiuto che rientrano nel loro ambito, sono state adottate sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato, che autorizza in via eccezionale gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

<sup>9</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria* in GUUE 2013/C, 216/01.

<sup>10</sup> Si veda ad es. la segnalazione AS496 dell'AGCM *Interventi di regolazione sulla governance di banche ed assicurazioni*, 29 gennaio 2009, in Boll. 3/2009.

Nella fase attuale di incerta uscita dalla crisi, in cui, superata l'emergenza finanziaria, è fondamentale non soffocare i flebili segnali di ripresa che si vanno manifestando, la tutela della concorrenza viene ad assumere un duplice ruolo: se, da un lato, essa, nella misura in cui garantisce dinamismo e innovazione ai mercati, è leva fondamentale dello sviluppo nel medio-lungo termine, la stessa svolge nel breve periodo l'essenziale funzione di rete di sicurezza: tanto per i consumatori, impedendo il trasferimento di risorse dai cittadini più esposti alla crisi alle imprese che, abusando del loro potere di mercato, ne erodono il potere di acquisto, quanto per le imprese soggette agli abusi di imprese maggiormente propense a violare le regole di concorrenza nel tentativo di sfuggire alle difficoltà della crisi. Per tale ragione, l'azione di contrasto e di repressione dei comportamenti anticoncorrenziali va condotta con rigore. Anche in una situazione di grave crisi dei mercati, la maniera migliore per uscirne è quella di perseverare nell'impegno a tutela della concorrenza.

## Gli strumenti a disposizione dell'Autorità: deterrenza e indirizzo

16

L'Autorità è pienamente consapevole che il sistema economico deve recuperare dinamismo e riconquistare la fiducia della domanda (consumatori e investitori) e ciò non può che avvenire rafforzando la dinamica competitiva nei diversi mercati. In tale quadro, essa ha la responsabilità di assecondare lo sviluppo del sistema produttivo nazionale con lo strumento della concorrenza: vigilando con rigore sulle condotte delle imprese e, grazie al suo particolare punto di osservazione, individuandone i problemi strutturali e, pertanto, i possibili rimedi.

Deterrenza e indirizzo sono gli strumenti essenziali a disposizione dell'Autorità per garantire che le regole di concorrenza nell'attuale fase storica funzionino, al tempo stesso, come sistema protettivo e meccanismo propulsivo: come garanzia cioè che le azioni degli operatori economici non danneggino ingiustificatamente i consumatori e le imprese acquirenti, fornitrici o concorrenti, e come supporto al corretto funzionamento del mercato e quindi alla crescita.

In tale quadro, l'irrogazione di sanzioni rappresenta un'arma importante dello strumentario antitrust, che ha la funzione di esplicitare una irrinunciabile e decisiva funzione segnaletica verso il mercato. Va anche sottolineato, peraltro, che la sanzione comminata dall'Autorità non è mai fine a se stessa. L'obiettivo perseguito non è la sanzione in quanto tale, bensì quello di intervenire sulla struttura del mercato *ex post* affinché vengano rimosse le inges-

sature create dalla condotta illecita<sup>11</sup>. In tal senso, la sanzione è un complemento dei poteri dell'Autorità, utile ad accrescere l'effetto dissuasivo della diffida e ad assicurare il corretto indirizzo dei comportamenti d'impresa.

Tale compito, se è delicato in generale, risulta ancor più arduo in una fase in cui c'è un diffuso scetticismo sulle virtù della libera concorrenza e non se ne percepisce appieno la componente creatrice di nuova ricchezza. In un siffatto contesto spetta all'Autorità il difficile compito di dimostrare che l'attuazione rigorosa della normativa antitrust conduce a rilevanti benefici per i consumatori e per le imprese.

Con questo spirito, e nella consapevolezza che la tutela della concorrenza costituisce una delle leve fondamentali per uscire in modo più rapido e veloce dalle difficoltà che attanagliano il Paese, l'Autorità ha svolto la propria missione nell'anno appena trascorso.

Dal punto di vista dell'*enforcement* antitrust, dopo anni in cui flessibilità, dialogo e valorizzazione del rapporto di confronto con le imprese attraverso le decisioni con impegni avevano contraddistinto la politica (non solo) nazionale di concorrenza, un ritrovato vigore connota oggi l'azione antitrust.

Al fine di evitare che condotte distorsive delle imprese potessero soffocare sul nascere la ripresa delle attività produttive, assicurando ai consumatori il massimo beneficio, l'Autorità ha svolto in modo capillare e rigoroso il proprio controllo sui mercati, portando a termine numerosi procedimenti istruttori e irrogando, per gli illeciti accertati, sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 130 milioni di euro. A conferma di un'applicazione "energica e vigorosa" del diritto antitrust nella fase attuale, l'Autorità ha avviato altresì diciotto istruttorie nel corso dell'anno al fine di colpire soprattutto le pratiche collusive tra le imprese.

Per quanto riguarda le priorità di intervento, nello svolgimento della propria attività di controllo l'Autorità ha ritenuto di focalizzare i propri interventi su alcuni settori di particolare rilevanza e/o di immediato impatto sul benessere della collettività, relativi cioè all'offerta di beni finali e servizi essenziali, i quali, in ragione della loro maggiore e diretta incidenza sul *welfare* collettivo, sono stati oggetto di vigilanza rafforzata nel corso dell'anno.

In particolare, il nucleo di settori produttivi più "problematici" e in cui è stata esercitata con particolare intensità e sistematicità l'azione dell'Autorità, è risultato costituito innanzitutto dal settore sanitario-farmaceutico e della distribuzione commerciale, ambiti nei quali le distorsioni concorrenziali incidono direttamente sul benessere della collettività, sul potere di acquisto da parte della domanda e, nel caso della sanità, anche sul godimento di diritti fondamentali del cittadino.

<sup>11</sup> G. TESAURO, *La funzione deterrente del controllo antitrust*, in C. BEDOGNI RABITTI - BARUCCI (a cura di), "20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato", Torino, 2010, pp.13 ss.

Un'attenzione prioritaria ha ricevuto anche il settore dei trasporti e, in particolare, il trasporto marittimo per passeggeri, in cui forme diffuse di collusione tra gli operatori hanno neutralizzato la dinamica competitiva, peggiorando notevolmente le condizioni economiche di offerta di un servizio essenziale per la collettività. L'obiettivo costante che ha guidato l'Autorità è stato quello di mantenere dinamismo e vitalità ai diversi mercati, alleviando così il duro impatto che la crisi ha avuto sui consumatori.

L'Autorità non ha però neppure tralasciato settori intermedi o produttori di *input* essenziali, come quello postale, delle comunicazioni elettroniche, delle professioni, che hanno visto importanti interventi nel corso dell'anno. In tali ambiti, peraltro, deve rilevarsi che l'azione svolta dall'Autorità è stata un'azione a tutto tondo, che al fine di affermare pienamente la logica competitiva, ha fatto uso non soltanto dei poteri di *enforcement*, ma anche di quelli consultivi e di segnalazione al fine di orientare il legislatore nelle necessarie modifiche del quadro regolamentare.

Dal punto di vista del tipo di illecito prevalente, poi, nella consapevolezza del maggior rischio di fenomeni di collusione insito nella depressione del ciclo economico e nella persistente contrazione della domanda, l'azione di repressione dell'Autorità è risultata fortemente orientata a combattere i cartelli, con un numero di procedimenti istruttori generalmente più ampio di quello relativo ai casi di abuso, dato questo che caratterizza peraltro anche le nuove istruttorie avviate nel corso dell'anno.

Particolarmente significativa nell'ottica della deterrenza, è stata, infine, l'attenzione dedicata dall'Autorità alla verifica della corretta attuazione dei propri provvedimenti in materia di intese, abusi e concentrazioni da parte delle imprese. Rileva in tal senso l'apertura di due procedimenti volti a verificare l'avvenuto rispetto degli impegni accettati e resi obbligatori dall'Autorità a chiusura di due distinti procedimenti, rispettivamente, per intesa restrittiva e abuso di posizione dominante<sup>12</sup>; nella medesima ottica deve menzionarsi anche un'altra istruttoria con cui è stata acclarata nel corso dell'anno l'inottemperanza delle imprese alle condizioni cui l'Autorità aveva subordinato l'autorizzazione di una concentrazione<sup>13</sup>.

Accanto all'attività di accertamento degli illeciti funzionale alla protezione di consumatori e imprese, resta fondamentale l'intervento di indirizzo attraverso le segnalazioni e i pareri, che hanno il fine di suggerire e orientare il legislatore e le amministrazioni pubbliche verso scelte rispettose dei principi concorrenziali.

La nostra economia deve essere incentivata a percorrere le fasi di risalita del ciclo economico.

<sup>12</sup> Si tratta, rispettivamente, del caso I689C, *Organizzazione servizi marittimi nel Golfo di Napoli e del caso A395C, AQP-Opere di allacciamento alla rete idrica*.

<sup>13</sup> Caso C11613B, *Compagnia Italiana di Navigazione-Ramo di azienda di Tirrenia Navigazione*.

L'Autorità è ben consapevole che i processi di apertura dei mercati ricadono nella responsabilità di Governo e Parlamento, ai quali spetta di rimuovere le tante zavorre che opprimono le energie vitali del Paese. Anche su questo terreno, tuttavia, l'Autorità ha un ruolo importante: individuare e suggerire attraverso l'osservazione quotidiana dei mercati, in una prospettiva di sviluppo della concorrenza, le modifiche del quadro regolatorio volte a rimuovere le restrizioni non strettamente connesse o necessarie alla tutela di preminenti interessi pubblici.

## I principali interventi dell'Autorità nel corso dell'anno

L'adempimento dei compiti istituzionali ha impegnato l'Autorità in una intensa attività di controllo dei comportamenti di impresa e di accertamento della loro compatibilità con le previsioni nazionali e comunitarie di concorrenza. Nel periodo di riferimento, sono stati conclusi, in particolare, otto procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, cinque in materia di abusi di posizione dominante, due in materia di concentrazioni, con un ammontare complessivo delle sanzioni irrogate pari a 130 milioni di euro (cui vanno aggiunti i 182,5 milioni di euro per il caso Roche/Novartis e 1,89 milioni di euro per il caso Akron/Gestione rifiuti urbani a base cellulosa, entrambi conclusi a inizio 2014).

Al rigore utilizzato nella repressione degli illeciti concorrenziali, confermato anche dall'avvio di diciotto nuovi procedimenti istruttori, è corrisposta nel corso dell'anno una assai minore disponibilità dell'Autorità verso soluzioni di tipo negoziale, ovvero verso decisioni con impegni, che sono state utilizzate soltanto in un'occasione<sup>14</sup>.

Notevoli energie sono state profuse anche nell'attività di promozione della concorrenza, con il proficuo utilizzo di tutti gli strumenti a disposizione dell'Autorità per evidenziare la problematicità di disposizioni che ingiustificatamente restringono la concorrenza e contrastarne l'esistenza.

Prima di dar conto nel dettaglio dei casi di maggiore rilievo conclusi nel periodo di riferimento, meritano di essere evidenziati i risultati di alcune stime condotte all'interno dell'Autorità in merito all'impatto avuto dall'*enforcement* antitrust del 2013 in materia di intese restrittive e abusi di posizione dominante<sup>15</sup>. Tali stime d'impatto esprimono più precisamente il

<sup>14</sup> Caso A442 ASSOFORT/Aeroporti di Roma-Servizi aeroportuali.

<sup>15</sup> Sono state escluse dalle valutazioni sopra citate aree di intervento importanti quali le concentrazioni e i casi chiusi attraverso decisioni con impegni. La mancata valutazione d'impatto per questi tipi di intervento non è derivata da considerazioni negative sulle probabili loro ricadute in termini di benessere collettivo, bensì dalla indisponibilità dei dati necessari per le stime.

guadagno in termini di benessere sociale derivante dall'attività di *enforcement* dell'Autorità. Esse sono state svolte seguendo le ipotesi semplificate indicate dall'OCSE relative alla durata dell'effetto e al suo valore (in proporzione al fatturato)<sup>16</sup>, riguardano unicamente gli effetti diretti sugli specifici mercati in cui è intervenuta la decisione, e hanno carattere prudenziale, essendovi ragione di ritenere che almeno alcuni interventi abbiano esercitato un impatto complessivo ben superiore grazie agli effetti di deterrenza che ne sono derivati.

**Tabella 1 - Impatto triennio 2011-2013 (milioni di euro)<sup>17</sup>**

	<i>Intese</i>	<i>Abusi</i>
2011	247	32
2012	98	121
2013	133	269
<i>Totale</i>	478	422
<i>Media</i>	159	141

Di seguito, si indicano le linee principali dell'attività svolta.

### ***Collusione e cartelli***

Avendo riguardo all'attività di repressione delle intese restrittive, l'Autorità ha accertato la violazione del relativo divieto in numerosi casi, irrogando in tutti i procedimenti conclusi una sanzione amministrativa. Per quanto concerne le aree di maggiore intervento, l'Autorità ha orientato la propria linea di azione verso il contrasto delle pratiche di maggiore gravità in termini di più significativo pregiudizio agli interessi della collettività.

Tra i settori economici interessati dalle decisioni dell'Autorità particolare rilevanza deve ascriversi anzitutto al settore sanitario-farmaceutico.

L'Autorità è consapevole dei delicati riflessi che gli illeciti antitrust posti in essere nel settore farmaceutico hanno sul funzionamento del sistema sanitario nazionale e, indirettamente, sulla garanzia di un diritto fondamentale dei cittadini e per questo è particolarmente attenta al corretto esplicarsi della dinamica competitiva in tale ambito. Già nel 2012 l'Autorità aveva accertato un grave abuso di posizione dominante nella commercializzazione di alcuni farmaci per la cura del glaucoma, che aveva ostacolato l'ingresso dei generi-

<sup>16</sup> In particolare, intese orizzontali: effetto = 10 % del fatturato (sul mercato rilevante), durata dell'effetto = 3 anni; abusi: effetto = 5 % del fatturato (sul mercato rilevante), durata dell'effetto = 3 anni.

<sup>17</sup> I dati sono comprensivi anche dei casi annullati dal TAR.

cisti sul mercato, provocando un mancato risparmio per il Servizio sanitario nazionale stimato in quattordici milioni di euro (caso *Ratiopharm-Pfizer*)<sup>18</sup>.

Nel medesimo settore e con i medesimi effetti di rilevante danno verso il sistema sanitario nazionale, l'Autorità ha di recente concluso l'istruttoria sul caso Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentis dalla quale è emersa un'intesa restrittiva della concorrenza molto grave posta in essere nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista, e che ha comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012, con possibili maggiori costi futuri fino a oltre 600 milioni di euro l'anno.

Più specificamente, l'Autorità ha accertato che le capogruppo Roche e Novartis, anche attraverso le rispettive filiali italiane, avevano concertato sin dal 2011 una differenziazione artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis, presentando il primo come pericoloso per l'utilizzo oftalmico e condizionando così le scelte di medici e servizi sanitari. Avastin è un prodotto che è stato registrato per la cura del cancro, ma dalla metà degli anni Duemila è stato utilizzato in tutto il mondo anche per la cura di patologie vascolari oculari molto diffuse; Lucentis è un farmaco basato su una molecola in tutto simile a quella di Avastin ma è stato appositamente registrato (da Genentech negli USA e da Novartis nel resto del mondo) per le patologie della vista fino a quel momento curate con Avastin. La differenza di costo per iniezione è significativa: Avastin ha un costo pari al massimo a 81 euro, mentre il costo di Lucentis risulta attualmente pari a circa 900 euro (in precedenza, peraltro, il costo superava i 1.700 euro).

A fronte del rischio che le applicazioni oftalmiche di Avastin, vendute a un prezzo molto inferiore, ostacolassero lo sviluppo commerciale del ben più caro Lucentis, Roche e Novartis avevano posto in essere una complessa strategia collusiva, volta a ingenerare tra i medici curanti e, più in generale il pubblico, timori sulla sicurezza del primo. Tali attività erano proseguite e anzi erano state intensificate quando da una serie sempre maggiore di studi comparativi indipendenti, e pertanto non controllabili dalle imprese, era definitivamente emersa l'equivalenza dei due farmaci. Nel ricostruire il sofisticato disegno collusivo, l'Autorità ha altresì accertato che le condotte delle imprese coinvolte trovavano la loro spiegazione economica nei rapporti tra i gruppi Roche e Novartis: Roche, infatti, aveva interesse ad aumentare le vendite di Lucentis perché attraverso la sua controllata Genentech - che aveva sviluppato entrambi i farmaci - otteneva su di esse rilevanti *royalties* da Novartis. Quest'ultima, dal canto suo, oltre a guadagnare dall'incremento delle

<sup>18</sup> Per tale illecito, l'Autorità aveva irrogato una sanzione pari a dieci milioni e seicentomila euro. La decisione, confermata lo scorso gennaio dal Consiglio di Stato, oltre a rivelare la solidità del provvedimento sanzionatorio, ha evidenziato anche il notevole rilievo che la quantificazione degli effetti prodotti dall'illecito può assumere al fine di accrescere la deterrenza delle decisioni dell'Autorità, instaurando altresì possibili sinergie e complementarietà con il *private enforcement*.

vendite di Lucentis, deteneva una rilevante partecipazione in Roche, superiore al 30%. Non è stata invece ritenuta responsabile dell'illecito la controllata di Roche, la società californiana Genentech.

L'Autorità, nel valutare la particolare gravità dell'infrazione, ha considerato che le condotte delle imprese erano riconducibili ad un'intesa volta a concordare le rispettive politiche di offerta per limitare quella del prodotto meno costoso, in una logica di ripartizione di mercati. L'intesa tra le imprese, illecita per oggetto, aveva avuto inoltre concreta attuazione con una profonda alterazione dei meccanismi della domanda, limitando la libertà di scelta dei consumatori attraverso il condizionamento del giudizio e della scelta terapeutica dei medici. In ultima analisi, ciò aveva reso particolarmente difficoltoso l'accesso alle cure per i malati di patologie della vista gravi e diffuse, avendo prodotto sicuri effetti sul bilancio economico del sistema sanitario nel suo complesso.

Quanto al contesto delle condotte e all'importanza dei soggetti responsabili, le attività delle imprese avevano avuto esecuzione in un ambito, quello farmaceutico, di per sé caratterizzato da una profonda asimmetria informativa tra produttori e consumatori, sfruttando ai propri fini l'alta complessità tecnica e regolamentare del settore. Ancora, l'Autorità ha considerato anche che i gruppi Roche e Novartis erano primari operatori dell'industria farmaceutica, con quote di mercato congiunte superiori al 90%, aventi capacità operative globali e i cui sofisticati comportamenti avevano interessato prodotti impiegati nel trattamento di gravi patologie (tra le principali cause di cecità a livello mondiale), interessanti un numero molto significativo di pazienti. I prodotti interessati dall'intesa avevano inoltre per lungo tempo goduto di un assoluto vantaggio competitivo nell'ambito dei farmaci incentrati sul meccanismo d'azione anti-VEGF ed erano ancora coperti da esclusive brevettuali, in assenza quindi di pressioni concorrenziali esogene suscettibili di bilanciare in qualche modo il potere di mercato delle imprese.

In considerazione della particolare gravità dell'illecito accertato, l'Autorità ha comminato al gruppo Novartis una sanzione di 92 milioni di euro e al gruppo Roche una sanzione di 90,5 milioni di euro, per un totale di oltre 180 milioni di euro.

Un altro ambito al quale l'Autorità ha dedicato attenzione prioritaria nel corso dell'anno è il settore del trasporto marittimo passeggeri, in quanto servizio pubblico essenziale nel quale l'attività a tutela della concorrenza ha assunto un ruolo ancora più centrale all'indomani della privatizzazione della società Tirrenia Navigazione. Se fino a quel momento, infatti, la gestione pubblica del servizio di trasporto marittimo passeggeri aveva costituito il "luogo" di tutela e garanzia degli interessi degli utenti, con la dismissione della società la qualità e i prezzi dei servizi offerti all'utenza vengono a dipendere solo dal libero confronto tra operatori, naturalmente orientati allo scopo di lucro.

In tale settore meritevole di segnalazione, per gravità e intensità dell'illecito accertato, è la decisione in materia di Tariffe traghetti da/per la Sardegna con la quale l'Autorità ha accertato che le società Moby, SNAV, Grandi Navi Veloci e Marinvest avevano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza per i servizi di trasporto passeggeri sulle rotte Civitavecchia-Olbia, Genova-Olbia e Genova-Porto Torres nella stagione estiva 2011. Al termine dell'istruttoria è stato in particolare accertato un parallelismo di condotte da parte di Moby, GNV e SNAV, che si è sostanziato nell'applicazione, in danno ai consumatori, di incrementi significativi dei prezzi dei biglietti fino al 65%, mentre negli anni precedenti le società avevano definito autonomamente le proprie condotte e seguito strategie orientate alla concorrenza.

L'istruttoria riveste rilievo perché evidenzia le gravi ricadute in termini di benessere del consumatore rese possibili dall'assetto collusivo del settore, ma anche i pericoli connessi ai processi di privatizzazione. Anche in considerazione di ciò, la vigilanza in tale ambito non si è esaurita con la citata istruttoria, ma è proseguita con l'avvio di altri due procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, volti a far luce, rispettivamente, sul trasporto marittimo passeggeri nei Golfi di Napoli e Salerno, e sui servizi di cabotaggio nello stretto di Messina.

Infine, l'Autorità ha identificato la presenza di diverse pratiche restrittive nel settore dei servizi professionali, in cui per effetto delle riforme di liberalizzazione varate negli anni più recenti si è avuta una consistente riduzione dei vincoli all'attività gravanti sugli operatori. In tale ambito, la vigilanza dell'Autorità ha avuto soprattutto il fine di assicurare che i nuovi spazi aperti alla concorrenza in virtù di norme liberalizzatrici fossero effettivi e non venissero compromessi da comportamenti restrittivi degli operatori volti ad ostacolarne l'effettività e a mantenere lo *status quo*, a detrimento della collettività.

In questo settore, sono state concluse nel corso dell'anno quattro istruttorie ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, riguardanti i Consigli notarili di Lucca, Milano, Bari e Verona; un'ulteriore istruttoria, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, ha interessato quattro Consigli dell'Ordine degli avvocati. Pur nella diversità delle pratiche censurate, i comportamenti dei Consigli degli Ordini presentavano tutti una finalità uniforme: impedire, tramite accordi orizzontali, che i consumatori traessero benefici dall'operare della concorrenza che il nuovo quadro normativo consentiva in termini di prezzi e maggiore trasparenza informativa.

In particolare, nei primi quattro casi l'Autorità ha accertato che i Consigli notarili citati avevano ristretto la concorrenza attraverso intese finalizzate a limitare l'adozione di politiche di prezzo indipendenti all'interno dei singoli distretti presi in considerazione. Nella stessa prospettiva, il procedimento sugli avvocati ha evidenziato che i Consigli degli Ordini di Civitavecchia, Latina,

Tempio, Tivoli e Velletri avevano posto in essere intese finalizzate ad impedire l'accesso degli avvocati comunitari nel mercato italiano dei servizi di assistenza legale, ostacolando così l'integrazione comunitaria nel settore.

### *La collusione nelle gare pubbliche*

Nel corso dell'anno è proseguita, con inalterata intensità, l'attività dell'Autorità volta ad assicurare il pieno rispetto delle regole di concorrenza sia nello svolgimento di gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche, sia al momento della formulazione dei relativi bandi.

La frequenza con cui siffatta tipologia di illecito è stata accertata negli anni passati e la particolare esperienza maturata nel settore hanno indotto l'Autorità nel corso dell'anno ad elaborare uno specifico strumento di ausilio alle stazioni appaltanti per l'individuazione e la prevenzione di condotte collusive in sede di gare: il *Vademecum per le stazioni appaltanti*, volto all'*Individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici*. L'obiettivo è quello di intensificare la lotta ai possibili cartelli tra aziende che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica con la collaborazione delle stazioni appaltanti, le quali sono chiamate ad assumere un ruolo di 'sentinella' segnalando all'Autorità anomalie tipiche di comportamenti potenzialmente distortivi della concorrenza. In quest'ottica, il *Vademecum* ha il pregio di aiutare le suddette stazioni appaltanti a cogliere i segnali di una possibile alterazione concorrenziale, la cui effettiva sussistenza sarà tuttavia accertata solo all'esito del procedimento istruttorio che l'Autorità dovesse ritenere di avviare in seguito alle segnalazioni pervenute.

In tale quadro, l'Autorità suggerisce innanzitutto di valutare il contesto. I cartelli si realizzano infatti con maggiore frequenza quando i mercati interessati hanno alcune caratteristiche: pochi concorrenti o concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione; prodotti omogenei; c'è una perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese; l'appalto è ripartito in più lotti dal valore economico simile.

All'interno di questa cornice generale nel *Vademecum* vengono puntualmente individuati gli elementi sintomatici di possibili comportamenti anomali quali: *a) il boicottaggio della gara* finalizzato a prolungare il contratto con il fornitore abituale o a ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate; *b) le offerte di comodo* che, sotto un'apparente regolarità concorrenziale alla gara, nascondono in realtà l'innalzamento dei prezzi di aggiudicazione; *c) i subappalti o le ATI (Associazione Temporanea d'Imprese)*, i quali di norma permettono di ampliare la platea dei partecipanti alla gara, dando spazio anche alle imprese più piccole, e tuttavia, in alcuni casi possono però essere utilizzati per spartirsi il mercato o la singola commessa; *d) la rotazione delle offerte e la ripartizione del*

*mercato*, che possono emergere dall'analisi della sequenza di aggiudicazioni, consentendo al committente di riconoscere 'regolarità' sospette nella successione temporale delle imprese aggiudicatrici o nella ripartizione in lotti delle vincite; infine, e) *le modalità 'sospette' di partecipazione all'asta* e di formulazione delle proposte, che possono talvolta svelare il comune disegno collusivo perseguito dagli aderenti ad un cartello.

Il fenomeno della collusione nelle procedure ad evidenza pubblica non rappresenta - come detto - una novità nell'esperienza dell'Autorità. La repressione dei cartelli realizzati in sede di gare pubbliche ha sempre costituito infatti, dalla sua nascita ad oggi, terreno di attenzione prioritaria da parte dell'Autorità, che ha svolto in questo delicato settore numerosi procedimenti istruttori, conclusi con l'irrogazione di sanzioni il cui ammontare complessivo supera i 500 milioni di euro. Si tratta di un fenomeno che va combattuto con determinazione in ragione della pluri-offensività che connota tale tipologia di illecito, rivelandosi esso capace di ledere al contempo una pluralità di interessi pubblici: quello generale al dispiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese; l'interesse pubblico alla trasparenza della gara e al corretto svolgimento della stessa; l'interesse della pubblica amministrazione a ottenere prestazioni di beni o servizi conformi alle proprie esigenze, sia in termini di spesa che di qualità. Sotto quest'ultimo profilo, è ben noto in particolare che la collusione realizzata nelle gare d'appalto comporta una lievitazione dei costi per lavori o forniture con un danno diretto per l'intera collettività. Ancor più in un quadro di difficile e faticosa riduzione della spesa pubblica, la garanzia di una corretta dinamica competitiva è decisiva, quindi, per consentire un'effettiva ottimizzazione dei costi della P.A.

A conferma della significativa attenzione che l'Autorità continua a riservare a questo settore, sono stati avviati cinque nuovi procedimenti al fine di accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive. Si tratta, in particolare, del caso *Gare gestione fanghi in Lombardia e Piemonte* in cui l'ipotesi istruttoria è che quattro imprese abbiano messo in atto un coordinamento per limitare il confronto concorrenziale nella partecipazione alle gare per il servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque di fognatura, svoltesi nelle Regioni Lombardia e Piemonte dal 2008 al 2012; del caso *Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI*, in cui l'istruttoria ha ad oggetto un presunto coordinamento a fini spartitori posto in essere da ventitre imprese nell'ambito di venti procedure selettive indette dalla RAI per l'affidamento di servizi di post-produzione per la stagione televisiva 2013-14; del caso *Sanità privata nella Regione Abruzzo* in cui l'Autorità intende verificare se quattro società operanti nella sanità privata della Regione Abruzzo abbiano posto in essere un'intesa restrittiva nella partecipazione alle gare per l'affidamento delle cliniche già facenti parte del gruppo Angelini. Sempre nel settore sanitario,

deve menzionarsi inoltre, per le gravi ripercussioni sulla spesa per farmaci sostenuta dai sistemi sanitari regionali, l'istruttoria di recente avviata *ARCA/Novartis Farma* avente ad oggetto un'ipotesi di collusione realizzata da due società in occasione di gare pubbliche indette per la fornitura di un farmaco essenziale nella cura di gravi patologie tumorali.

Un ampio e diffuso meccanismo collusivo con finalità spartitorie, infine, è anche l'ipotesi alla base del recente caso *Forniture Trenitalia*, volto ad accertare l'esistenza di un possibile cartello posto in essere da dodici imprese in occasione di una serie di procedure di acquisto di beni e servizi indette da Trenitalia.

### **Comportamenti abusivi delle imprese**

In materia di abuso di posizione dominante, gli interventi dell'Autorità nell'ultimo anno evidenziano, come tendenza generale, la realizzazione di una pluralità di tipologie di illecito tutte poste in essere dall'impresa ex monopolista legale e tutte accomunate dal carattere escludente della condotta, volta ad ostacolare i processi di apertura dei mercati e ad impedire l'ingresso o l'affermazione sul mercato di operatori concorrenti attraverso due strade: rifiutando l'accesso ad una risorsa essenziale ovvero pregiudicandone la permanenza nel mercato mediante l'adozione di strategie volte ad innalzarne i costi.

Si tratta di comportamenti particolarmente negativi, come più volte affermato dall'Autorità e come testimoniato anche dall'entità delle sanzioni irrogate, in quanto si inseriscono in contesti di grandi asimmetrie già penalizzanti nei confronti dei nuovi entranti e che contribuiscono nel tempo a mantenere, anche a danno della crescita economica, posizioni dominanti altrimenti assai meno solide. Tali comportamenti sono, peraltro, una dimostrazione implicita del rilievo e dell'importanza che potrebbero avere, nell'ambito dei processi di privatizzazione, le misure di riassetto proprietario, al fine di attenuare o addirittura eliminare gli incentivi delle imprese verticalmente integrate ad abusare della loro posizione dominante per ostacolare l'ingresso di nuovi operatori.

Con l'obiettivo di garantire la concorrenza nei mercati nuovi o da poco liberalizzati, l'Autorità ha concluso il caso *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, con il quale ha accertato che Telecom Italia aveva abusato della posizione dominante detenuta nella fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete locale e alla banda larga, ostacolando l'espansione dei concorrenti nei mercati dei servizi di telefonia vocale e dell'accesso ad internet a banda larga.

La caratteristica principale del caso è che l'abuso aveva tratto origine dal tentativo dell'impresa di consolidare, in un contesto di mercato liberalizzato, posizioni dominanti detenute in ragione della previa titolarità di diritti speciali o esclusivi. Più specificamente, in esito al procedimento

istruttorio, l'Autorità ha accertato due distinti comportamenti abusivi posti in essere da Telecom Italia: l'uno, consistente nell'opposizione ai concorrenti di un numero ingiustificatamente elevato di rifiuti di attivazione dei servizi all'ingrosso (c.d. KO), volto ad ostacolare l'offerta dei concorrenti nei mercati dei servizi di telefonia vocale e dell'accesso a internet a banda larga; l'altro, consistente nell'attuazione di una politica di scontistica rivolta alla grande clientela *business* per il servizio di accesso al dettaglio alla rete telefonica fissa, tale da non consentire a un concorrente, altrettanto efficiente, di operare in modo redditizio e su base duratura nel medesimo mercato. Per la gravità delle infrazioni accertate, l'Autorità ha comminato a Telecom Italia una sanzione amministrativa pari a 103,794 milioni di euro.

Analoghi comportamenti volti ad ostacolare lo sviluppo della concorrenza ed estromettere i concorrenti dal mercato sono stati riscontrati nel settore dei servizi postali e dei servizi aeroportuali.

In particolare, nel caso *Applicazione dell'IVA sui servizi postali*, l'Autorità ha accertato che Poste Italiane aveva abusato della propria posizione dominante, non applicando l'imposta sul valore aggiunto ad una serie di servizi che, pur rientrando nel servizio universale, vengono negoziati individualmente dalla società. Si tratta in particolare di alcuni servizi, non in riserva, e quindi teoricamente erogabili anche da soggetti diversi da Poste Italiane, quali la posta massiva, la posta raccomandata, la posta assicurata, la pubblicità diretta per corrispondenza (posta *target*), che vengono negoziati individualmente da Poste con prezzi differenziati in funzione dei volumi di corrispondenza, della tempistica ma anche di offerte congiunte. In ciascuno di questi settori Poste è operatore dominante e può sfruttare le sinergie offerte dall'utilizzazione di un'unica rete integrata.

L'istruttoria ha dimostrato che la mancata applicazione dell'IVA ai servizi in questione aveva consentito a Poste Italiane di formulare offerte idonee ad escludere dai mercati interessati i suoi concorrenti, i quali non avevano potuto replicare offerte competitive, visto che l'aliquota ad essi applicabile era quella al 21 per cento. Nel corso del procedimento è emerso, peraltro, che il contesto normativo aveva pesantemente inciso sulle modalità di comportamento dell'operatore postale in quanto l'esenzione IVA risultava prevista da una normativa nazionale contrastante con il diritto comunitario. Per tale ragione, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'Autorità ha disapplicato la legge nazionale per accertare l'abuso e imporre a Poste la sua cessazione, ma non ha imposto sanzioni alla società. La decisione dell'Autorità è stata confermata dal Tar del Lazio.

Nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità è intervenuta invece nei confronti della società Aeroporti di Roma (ADR) per fermare il tentativo del gestore aeroportuale di sfruttare la propria posizione dominante richiedendo corrispettivi per servizi non resi e ostacolando l'offerta di servizi innovativi

in danno dei consumatori. In particolare, ADR aveva richiesto alla società Hertz Italia per l'attività di autonoleggio, dalla quale percepiva oltre ad un canone fisso di subconcessione anche delle *royalty* legate al fatturato, dei corrispettivi ulteriori per servizi di autonoleggio offerti dalla stessa società al pubblico tramite internet (cd. servizi *low cost*) e svolti al di fuori dell'area aeroportuale. In ragione di ciò, l'Autorità aveva ipotizzato un possibile abuso di posizione dominante consistente nel tentativo d'imporre a Hertz condizioni ingiustificatamente gravose, considerando altresì che tale condotta avrebbe potuto impedire o limitare la fornitura di servizi *low cost*, pregiudicando così lo sviluppo di attività economiche in grado di esercitare una pressione concorrenziale sui servizi di autonoleggio già esistenti. Il procedimento si è concluso con l'accettazione da parte dell'Autorità di una serie articolata di impegni proposti da ADR, idonei a superare le criticità emerse nel corso del procedimento.

Il caso testimonia che l'Autorità, pur considerando l'accertamento dell'illecito l'obiettivo prioritario del procedimento antitrust, non è di per sé ostile allo strumento della decisione con impegni e ad esso non esita a ricorrere, conformemente alla *ratio* dell'istituto, nei casi in cui il corretto funzionamento del mercato possa essere rapidamente ripristinato attraverso la collaborazione volontaria delle imprese e la rilevanza della restrizione concorrenziale non renda efficiente impegnare le risorse in un lungo e dispendioso procedimento istruttorio.

Profili di novità e di interesse riveste, infine, l'istruttoria con la quale l'Autorità ha accertato nel febbraio 2014 un abuso di posizione dominante posto in essere nei mercati collegati alla raccolta differenziata della carta da parte della società HERA Spa., monopolista nella raccolta di rifiuti solidi urbani e assimilati (RSU) in numerosi Comuni dell'Emilia Romagna, e della sua controllata HERA Ambiente. In particolare, l'istruttoria ha evidenziato che le due società avevano messo in atto comportamenti in grado di alterare la concorrenza attraverso il conferimento dei rifiuti cellulosici derivanti dalla raccolta di rifiuti solidi urbani in via diretta e senza confronto competitivo alla società del gruppo Akron, ad un prezzo inferiore a quello di mercato.

L'alterazione delle dinamiche concorrenziali si era riflessa nei mercati a valle del recupero dei rifiuti cellulosici e della vendita di macero alle cartiere, in quanto tale conferimento aveva comportato per Akron un vantaggio non replicabile dai suoi concorrenti, esclusi dall'accesso ad un *input* essenziale. L'Autorità ha altresì accertato che la condotta abusiva aveva avuto anche un profilo di sfruttamento nei confronti dei cittadini-utenti del servizio di igiene urbana nelle Province in cui HERA svolgeva in monopolio legale questo servizio: infatti, l'aver venduto ad Akron - quantomeno nel 2012-2013 e nel 2013-2014 - i rifiuti cellulosici ad un prezzo inferiore a quello realizzabile ad esito di un confronto competitivo, non aveva consentito di massimizzare

i ricavi da portare in detrazione ai costi del servizio di igiene urbana riconosciuti in tariffa (TIA/TARSU/TARES). In tal senso, quindi, nei bacini serviti da HERA i cittadini utenti si erano visti quantificare la tariffa in eccesso rispetto a quanto sarebbe accaduto in presenza di un comportamento che massimizasse i ricavi ottenibili sul mercato da parte del Gestore. Per l'infrazione accertata è stata irrogata una sanzione pari a 1 milione e 898 mila euro.

Sempre in materia di abusi, deve segnalarsi, infine, l'avvio nel 2013 del procedimento *Acquedotto Pugliese-Opere di allacciamento alla rete idrica* volto a verificare la corretta attuazione da parte della società degli impegni che nel 2008 l'Autorità aveva accettato e resi obbligatori, chiudendo senza accertamento dell'infrazione un caso avviato per presunto abuso di posizione dominante.

### **Operazioni di concentrazione**

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha vietato la realizzazione di un'operazione di concentrazione in un solo caso. Tale ipotesi si è verificata nel caso *Acegas-Isontina*, in cui l'Autorità ha vietato l'operazione consistente nel passaggio del controllo congiunto di Isontina Rete Gas (IRG), da Eni e Acegas-Aps a Italgas e Acegas-Aps (gruppo Hera). Secondo l'Autorità, l'operazione avrebbe comportato la creazione di una posizione dominante in capo a IRG, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati delle gare future per la concessione del servizio di distribuzione di gas naturale negli ambiti territoriali (Atem) di Gorizia, Trieste, Pordenone e Padova 1. In particolare nei quattro Atem interessati, ciascuna delle imprese coinvolte nell'operazione, in base alla sua dimensione ed all'attuale titolarità delle concessioni negli stessi Atem, deteneva una posizione di grande vantaggio competitivo in vista delle future gare. Attraverso l'operazione che l'Autorità ha vietato, Italgas e Acegas avrebbero partecipato congiuntamente alle gare per la concessione del servizio di distribuzione del gas in tali Atem, con l'effetto di eliminare, in sede di gara, la concorrenza del principale *competitor* potenziale (Italgas a Gorizia, Trieste e Padova 1, Hera/Acegas-Aps a Pordenone), dando così luogo alla costituzione di una posizione dominante.

Proprio perché è raro che nell'ambito del controllo delle concentrazioni, un'operazione problematica venga vietata *tout court*, mentre più spesso viene autorizzata subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'Autorità è particolarmente attenta a vigilare *ex post* affinché le condizioni poste subordinatamente all'autorizzazione di una concentrazione siano pienamente rispettate dalle imprese.

Nel dicembre 2013, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (*Compagnia Italiana di navigazione-Ramo di azienda di Tirrenia Navigazione*) per l'inottemperanza alle misure prescritte con una delibera del giugno 2012,

con la quale aveva autorizzato la concentrazione consistente nell'acquisizione da parte di Compagnia Italiana di Navigazione (CIN) del ramo d'azienda di Tirrenia di Navigazione, preposto alla fornitura del servizio di trasporto marittimo di passeggeri e merci tra l'Italia continentale e le isole maggiori e minori.

La società Moby è stata sanzionata, non avendo provveduto a rescindere con effetto immediato qualsiasi tipologia di accordo finalizzato alla commercializzazione dei titoli di viaggio intercorrente tra operatori concorrenti, o con soggetti a questi riconducibili.

Entrambe le società Moby e CIN sono state sanzionate per non aver ottemperato alla misura in base alla quale le due società avrebbero dovuto applicare livelli tariffari, al netto dei migliori prezzi risultanti dall'applicazione di determinate politiche promozionali. Considerata la gravità dell'infrazione accertata, a carico di Moby è stata comminata una sanzione pari all'1,1% del fatturato realizzato dalla medesima nell'ultimo esercizio chiuso, corrispondente a 500 mila euro, mentre a CIN è stata comminata una sanzione pari all'1% del fatturato realizzato dalla medesima nell'ultimo esercizio chiuso, corrispondente a 271 mila euro.

### *Indagini conoscitive*

Nel corso dell'anno, l'Autorità al fine di far luce sulle condizioni di offerta di beni e servizi e sull'esistenza di eventuali ostacoli al corretto funzionamento dei mercati, ha concluso diverse indagini conoscitive in settori particolarmente sensibili dell'economia nazionale e di rilevante impatto per i consumatori quali la grande distribuzione commerciale, i costi dei servizi bancari e l'RC auto.

Nel primo caso, l'indagine ha approfondito sotto vari aspetti il funzionamento della catena alimentare, evidenziando un aumento del potere di mercato della grande distribuzione organizzata, anche attraverso un rafforzamento del ruolo delle centrali di acquisto, i cui effetti si riverberano non solo sulle condizioni economiche nel mercato a monte dell'approvvigionamento, ma anche in quello a valle delle vendite, con possibili ripercussioni a danno dei consumatori finali. L'indagine ha evidenziato la presenza di criticità tanto nelle caratteristiche strutturali quanto in quelle di funzionamento del settore, riscontrando in particolare un aumento significativo della problematicità nei rapporti tra fornitori e grandi distributori. Fondamentale al riguardo il ruolo delle centrali d'acquisto che sembrano avere favorito la trasparenza delle condizioni contrattuali con i produttori, rendendo anche meno fluida la catena delle contrattazioni e riducendo il grado di competizione tra le catene distributive, con effetti negativi sulla possibile riduzione dei prezzi a valle. Anche il fenomeno del *trade spending* - l'insieme dei com-

pensi versati dai fornitori alle catene della GDO per remunerare servizi promozionali, distributivi e di vendita - appare aver contribuito ad aumentare la conflittualità tra produttori e distributori e ad indebolire la competizione sui prezzi finali, alzando il *benchmark* di costo per la competizione di prezzo tra catene.

L'Autorità, alla luce dell'incremento del potere di mercato della GDO dal lato della domanda, ha espresso la propria intenzione di ricorrere a tutti gli strumenti di intervento previsti dalla normativa antitrust, valutando gli eventuali effetti anticompetitivi sul benessere del consumatore non solo in un'ottica di breve periodo, ma anche di medio-lungo periodo. In materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, peraltro, accanto agli strumenti antitrust tradizionali, l'Autorità dispone ora di una nuova leva d'intervento costituita dall'articolo 62 della legge n. 27/2012, che le consente di sanzionare condotte che configurano un indebito esercizio del potere contrattuale dal lato della domanda a danno dei fornitori. Grazie a questo nuovo potere, complementare rispetto a quelli già previsti dalla normativa antitrust, l'Autorità potrà intervenire per proteggere l'interesse pubblico rappresentato dal corretto assetto concorrenziale del mercato quando le relazioni commerciali di natura verticale, non qualificabili come intese restrittive o come abusi di posizione dominante, tra GDO e fornitori producano indirettamente effetti negativi apprezzabili su tale assetto.

L'indagine sui costi dei conti correnti bancari ha invece evidenziato come, nonostante l'evoluzione competitiva del settore registrata negli anni più recenti, sussistano ancora ostacoli al pieno dispiegarsi della concorrenza nel settore che impediscono una riduzione dei prezzi a vantaggio del consumatore finale e un aumento della mobilità della domanda. A fronte infatti delle positive modifiche intervenute nella struttura di mercato e nel contesto concorrenziale, nonché delle riforme della normativa secondaria in materia di trasparenza e informativa sui servizi bancari, l'entità di risparmio ottenibile passando da un conto all'altro dimostra che ci sono ancora spazi per ridurre i costi dei conti correnti. Si tratta, tuttavia, di spazi che i risparmiatori non riescono a sfruttare, perché privi delle informazioni necessarie che vanno invece rese disponibili da parte delle banche, anche introducendo vincoli normativi e regolatori. L'Autorità ha anche sottolineato l'opportunità di intervenire sulle lentezze incontrate nella chiusura di un conto per aprirne un altro: per quanto i tempi si siano ridotti, è emerso, infatti, come sia sufficiente avere una carta di credito o la Viacard per vederli dilatare anche fino a 37 giorni. Vanno, infine, scissi i legami tra conti correnti e altri prodotti.

Dall'indagine conoscitiva, avviata nel marzo del 2011 per verificare l'evoluzione dei costi dei conti correnti rispetto al 2007, anno della precedente indagine in materia, sono emersi, inoltre, prezzi in calo solo per talune tipologie di correntista e per determinati periodi, la maggiore convenienza

dei conti *online*, un tasso di mobilità dei correntisti ancora basso e infine il mancato decollo del conto base introdotto nel 2011 per incentivare l'uso della moneta elettronica e l'inclusione finanziaria.

L'Autorità ha concluso l'indagine, sottolineando in definitiva come per intensificare le dinamiche competitive virtuose finalizzate alla riduzione dei prezzi e all'aumento del benessere dei consumatori occorra muoversi lungo tre direttrici: migliorare il grado di trasparenza delle informazioni; tagliare il legame esistente tra conto corrente e altri servizi bancari; ridurre i tempi di chiusura del conto corrente. Per ciascuno di tali obiettivi, l'Autorità ha formulato suggerimenti puntuali e proposto possibili soluzioni al legislatore.

Infine, l'Autorità nel febbraio 2013 ha concluso l'indagine nel settore dell'RC Auto, la quale, svolta su un campione rappresentativo dell'82% del mercato e delle polizze effettivamente pagate, ha evidenziato la persistenza di numerose criticità di natura concorrenziale nel settore, che si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall'altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch'esse proprie di un equilibrio non concorrenziale. L'introduzione della procedura di risarcimento diretto nel 2007 non sembra aver interrotto questo circolo vizioso.

In particolare, con riferimento al livello dei premi, l'indagine ha confermato che i premi RC Auto in Italia sono in media più elevati e crescono più velocemente rispetto a quelli dei principali Paesi europei. Parallelamente, il nostro Paese si caratterizza per la frequenza sinistri e il costo medio dei sinistri più elevati tra i principali Paesi europei. Tuttavia, il numero delle frodi accertate ai danni delle compagnie in Italia appare quattro volte inferiore a quello accertato dalle compagnie nel Regno Unito e la metà di quello accertato in Francia.

In secondo luogo, l'indagine ha evidenziato, analizzando le polizze reali, aumenti molto forti successivi all'introduzione del risarcimento diretto. Analizzando sette ipotetici profili di assicurati diversi, è risultato che i pensionati con vetture di piccola cilindrata, i giovani con ciclomotori e i quarantenni con i motocicli sono le categorie di assicurati per le quali i premi sono aumentati in gran parte delle province incluse nel campione analizzato. Le province nelle quali sono stati riscontrati gli aumenti più significativi sono localizzate nella gran parte dei casi nel Centro-Sud Italia; tali province si caratterizzano, infatti, per una crescita dei premi superiore a quella riscontrata nel Nord Italia.

E' emerso altresì il ridotto tasso di mobilità tra una compagnia e l'altra. Il passaggio ad altra compagnia, che rappresenta un'arma a disposizione dei consumatori per stimolare la concorrenza, resta infatti ancora basso, intorno al 10% e questo, nonostante l'indagine abbia mostrato un'estrema variabilità dei premi richiesti. I consumatori non riescono, tuttavia, a sfruttare queste

possibilità perché gli strumenti di informazione e di confronto tra le diverse offerte sono complicati e non si è sviluppata la figura dell'agente plurimandatario. A ciò deve aggiungersi che la peculiare articolazione delle classi interne e delle regole evolutive adottate dalle compagnie impatta negativamente sulla mobilità degli assicurati: cambiando assicurazione il cliente viene inserito in classi interne più svantaggiate rispetto a quella di provenienza.

Infine, sia l'andamento della frequenza sinistri che quello del costo (medio) dei sinistri, che congiuntamente determinano il costo per il loro risarcimento, sono risultati crescenti. Anche il ricorso alla 'scatola nera' non è stato incentivato: gli oneri contrattuali a carico della clientela per l'installazione della scatola nera risultano superiori alla scontistica offerta dalle compagnie. Il risultato è che il numero di contratti con la "scatola nera" non ha superato il 3% del totale.

In tale quadro, gli ultimi interventi normativi nel settore, che vanno nella giusta direzione, richiederebbero ulteriori perfezionamenti, oltreché la loro puntuale attuazione e un'attenta verifica. L'indagine si è conclusa con una serie di proposte volte a superare le problematiche emerse.

### **Linee future di intervento: l'attività avviata nel corso del 2013**

I dati relativi all'attività avviata più di recente concretizzano l'intendimento, espresso dall'Autorità sin dai primi mesi del 2012<sup>19</sup>, di dare avvio ad un programma di energico e vigoroso intervento antitrust su scala nazionale. Ne sono prova, tra l'altro, il notevole incremento delle istruttorie avviate e l'ampiezza dei settori in cui l'Autorità ha deciso di far luce e orientare i propri interventi. Sotto il primo profilo, l'Autorità ha avviato nel corso dell'anno diciotto nuovi procedimenti, volti ad accertare l'esistenza di possibili ostacoli frapposti dalle imprese al corretto funzionamento dei mercati. Quanto alla tipologia di illecito perseguito, di essi quattro riguardano presunti comportamenti abusivi, mentre quattordici hanno ad oggetto possibili fattispecie di intese restrittive, a conferma che la lotta alla collusione nei diversi mercati costituisce la priorità dell'*enforcement antitrust*. Per quanto riguarda, invece, gli ambiti scrutinati, ferma restando la vigilanza su un ampio spettro di settori, l'Autorità ha orientato la propria linea di azione su alcuni ritenuti particolarmente nevralgici per gli interessi della collettività, al precipuo fine di attenuare l'impatto negativo che le eventuali distorsioni concorrenziali sono suscettibili di produrre nell'attuale fase storica. Tra questi rivestono particolare importanza, *in primis*, il settore sanitario-farmaceutico e quello dei trasporti.

<sup>19</sup> AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2011*, 31 marzo 2012, pp. 14 ss.

Nel primo settore sono in corso di svolgimento quattro distinte istruttorie: oltre a quella, già citata, sulla Sanità privata nella Regione Abruzzo, vengono in rilievo il caso *AICA/Novartis Farma* con il quale si intende verificare un presunto coordinamento tra le società Novartis Farma e Italfarmaco in occasione delle gare bandite dalle stazioni appaltanti delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto nel periodo 2010-2013 per la fornitura di farmaci utilizzati nel trattamento di sindromi associate a patologie tumorali; il caso *Fornitura di acido colico*, che è volto ad accertare se la società Industria Chimica Emiliana Spa. abbia abusato della posizione dominante nella produzione e vendita di un principio attivo alla base di farmaci impiegati per il trattamento di gravi e diffuse malattie epatiche, con pregiudizio per i consumatori intermedi, ovvero le imprese farmaceutiche produttrici di farmaci a base del principio in questione, e di quelli finali; infine, il caso *Enervit/Contratti di distribuzione*, che mira ad accertare se la società Enervit, attiva nella produzione e commercializzazione di integratori alimentari, abbia posto in essere comportamenti contrari al divieto di intese verticali restrittive nei rapporti con la propria rete di rivenditori e grossisti.

Nel settore dei trasporti, l'Autorità continua a rivolgere specifica attenzione al trasporto marittimo passeggeri per il carattere di servizio pubblico essenziale che esso riveste e per le dinamiche competitive largamente insoddisfacenti che esso ha rivelato anche di recente. In tale ambito, l'Autorità ha avviato nel corso dell'anno due istruttorie. Nel caso *Organizzazione servizi marittimi nel golfo di Napoli*, l'Autorità ha deciso di riaprire l'istruttoria per intesa restrittiva della concorrenza nei confronti delle società del gruppo Lauro, del Gruppo D'Abundo-Rizzo (Medmar Navi), del gruppo Aponte (Navigazione Libera del Golfo), e di SNAV, chiusa nel 2009 con accettazione degli impegni assunti dalle società. Secondo l'Autorità, alla luce di numerose segnalazioni ricevute, le compagnie private di navigazione, anche attraverso l'Associazione Cabotaggio Armatori Partenopei e la società Gescab, nei cui confronti è stata estesa l'indagine, oltre ad aver violato gli impegni assunti nell'ambito della precedente istruttoria, avrebbero in seguito adottato comportamenti coordinati suscettibili di costituire ulteriori violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza volti sia a ripartire il mercato del trasporto marittimo da e verso le isole partenopee sia a definire strategie commerciali uniformi in materia di tariffe.

Il caso riveste particolare rilievo, oltre che per la gravità delle infrazioni contestate, anche perché rappresenta il primo caso in cui l'Autorità fa uso del potere di riaprire d'ufficio un'istruttoria chiusa con impegni assunti dalle parti, a fronte di un mancato rispetto di questi ultimi. Nel medesimo settore deve menzionarsi anche l'istruttoria sui *Servizi di cabotaggio marittimo nello stretto di Messina*, che intende accertare se le principali società attive nel trasporto marittimo nello

Stretto di Messina abbiano messo in atto un'intesa finalizzata alla concertazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato.

Nel settore in parola non è, peraltro, soltanto il trasporto marittimo passeggeri a risultare problematico; anche quello ferroviario rivela dinamiche competitive inadeguate e insoddisfacenti. Per tale ragione, l'Autorità ha avviato l'istruttoria sul caso *FS/NTV-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità*, al fine di verificare se il gruppo Ferrovie dello Stato abbia abusato della propria posizione dominante al fine di rallentare l'ingresso nel mercato dei servizi ferroviari ad alta velocità da parte dell'operatore nuovo entrante NTV a beneficio di Trenitalia, con pregiudizio per il consumatore finale. Il caso è stato chiuso con una decisione con impegni nel marzo 2014. Un analogo comportamento escludente costituisce, infine, l'oggetto dell'istruttoria *SEA/ATA* avviata nel settore delle infrastrutture aeroportuali, con l'obiettivo di verificare se SEA abbia abusato della propria posizione dominante, al fine di ostacolare l'accesso di un potenziale concorrente nella gestione delle infrastrutture aeroportuali, con possibili effetti anche nell'offerta di servizi di *handling*.

La grande distribuzione organizzata (GDO) e i suoi rapporti con l'industria della trasformazione alimentare è un altro settore che da tempo è al centro dell'attenzione dell'Autorità: attenzione che la recente crisi ha contribuito a ravvivare, essendo il settore l'ambito nel quale si definisce la maggior parte dei prezzi dei beni di consumo e contribuendo in misura rilevante alla crescita complessiva dei sistemi economici nazionali. In tale ambito, già oggetto di un'ampia indagine conoscitiva conclusa nel 2013, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Supercentrale d'acquisto 'Centrale Italiana' e delle 5 catene distributive che ne fanno parte (Coop, Despar, Il Gigante, Disco Verde e Sigma) per verificare l'esistenza di una possibile intesa restrittiva, con potenziali effetti negativi sia sui fornitori che sui consumatori.

Anche la vigilanza su settori interessati da recenti normative di liberalizzazione si conferma, come negli anni precedenti, impegno prioritario dell'Autorità. In tal senso, l'Autorità ha avviato nel settore dei servizi assicurativi l'istruttoria sugli *Agenti monomandatari* al fine di accertare se otto gruppi assicurativi abbiano posto in essere altrettante intese verticali finalizzate ad ostacolare, in contrasto con il dettato legislativo, l'esercizio del pluri-mandato da parte degli agenti assicurativi, e idonee nel loro insieme a restringere la concorrenza. Nella medesima ottica, volta cioè a presidiare il processo di apertura dei mercati, l'Autorità continua a monitorare il settore delle comunicazioni elettroniche, dove è stata avviata l'istruttoria sui *Servizi tecnici accessori* al fine di verificare se alcune società abbiano posto in essere condotte in grado di restringere la concorrenza nel mercato nascente dei servizi tecnici accessori all'ingrosso alla rete fissa telefonica, la cui liberalizzazione è stata prevista solo nell'aprile del 2012 in sede di conversione del d.l. n. 5/2012.

E' destinata inoltre a permanere costante l'attenzione dell'Autorità rispetto ad alcuni versanti che possono ormai considerarsi consolidati nell'*enforcement* antitrust, tra cui in particolare i servizi professionali, dove si registra l'avvio di tre istruttorie nei confronti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri Provinciali Italiani, del Consiglio Nazionale Forense e dell'Ordine dei Notai del Veneto, tutte per presunta violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza; nonché quello delle gare pubbliche, con l'avvio delle cinque istruttorie, già citate (*Gare gestione fanghi in Lombardia e Piemonte, Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI, Sanità Regione Abruzzo, ARCA/Novartis Farma, Forniture Trenitalia*).

Degno di nota, infine, appare il caso *Inverter solari e eolici*, nel quale l'Autorità intende accertare il presunto comportamento anticoncorrenziale di Power-One Italy, attiva nella produzione di sistemi per la conversione di energia fotovoltaica ed eolica, nei suoi rapporti con la rete di cui si avvale per la commercializzazione dei prodotti.

Sempre nel 2013, l'Autorità ha deciso di focalizzare la propria attenzione su alcuni specifici mercati allo scopo di far luce sulle condizioni di offerta di beni e servizi essenziali. In tal senso sono state avviate due indagini conoscitive, rispettivamente, sulle condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, e nei mercati di accesso e sulle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga, quest'ultima in collaborazione con l'AGCOM.

### **Attività di segnalazione e consultiva**

Le restrizioni alla concorrenza non traggono origine soltanto dalle scelte autonome delle imprese, ma anche dalla presenza di provvedimenti normativi e amministrativi ingiustificatamente restrittivi. Per tale ragione, l'Autorità ascrive grande rilievo all'attività di *competition advocacy* che è stata svolta, anche nel corso del 2013, attingendo a tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento: non soltanto i tradizionali poteri consultivi e di segnalazione, previsti sin dalla istituzione dell'Autorità come necessario complemento dei poteri istruttori e sanzionatori, ma anche i più recenti strumenti, segnatamente l'impugnativa dinanzi al giudice amministrativo degli atti che si pongono in contrasto con le regole a tutela della concorrenza, nonché i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'eventuale impugnativa delle leggi regionali in contrasto con i principi concorrenziali.

Più specificamente, nel corso dell'anno numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, volti a suggerire un maggiore rispetto dei principi della concorrenza nella legislazione e nella regolazione. In particolare, nel corso dell'anno l'Autorità ha adottato 65 segnalazioni e pareri, ai sensi dell'art. 21 e dell'art. 22.

Avuto riguardo all'efficacia di tale attività, uno studio concluso di recente all'interno dell'Autorità relativamente agli esiti dell'attività di *advocacy* svolta nel 2013 ha rivelato dati confortanti in termini di accoglimento delle osservazioni formulate: il tasso di successo complessivo degli interventi ex articoli 21 e 22, uguale al 25% a pochi mesi di distanza dalla loro adozione, appare buono, pari almeno a quello riscontrato in precedenti rilevazioni condotte tuttavia su archi temporali ben più lunghi. La menzionata percentuale di successo sale peraltro al 42%, se si considerano anche i c.d. riscontri positivi, ovvero quei riscontri che, seppur non definitivi alla data di rilevazione, consentono di prevedere una risposta favorevole dei destinatari ai suggerimenti dell'Autorità.

Distinguendo gli esiti riscontrati per base giuridica, emerge inoltre che i pareri ai sensi dell'art. 22 sono risultati maggiormente efficaci rispetto alle segnalazioni ex art. 21. Nel primo caso, il tasso di successo (comprensivo dei riscontri positivi) è risultato pari al 56%, nel secondo caso, pari al 29%: un dato che si giustifica evidentemente con il fatto che i processi di modifica di norme vigenti richiedono tempo e sforzi maggiori per addivenire al risultato finale.

Avendo riguardo al livello normativo delle norme segnalate, pur in un quadro di relativo equilibrio, i dati del 2013 confermano che gli enti locali sono stati tendenzialmente meno virtuosi degli enti nazionali.

Infine, dal punto di vista dei singoli mercati, i settori dei trasporti e della distribuzione commerciale sono risultati gli ambiti più "problematici" in termini di mancato adeguamento alle segnalazioni dell'Autorità. Il settore energetico nel suo complesso è risultato invece quello dove il legislatore è apparso maggiormente incline ad ascoltarne i suggerimenti.

Oltre ai pareri e alle segnalazioni citati, l'attività di contrasto alla regolazione ingiustificatamente distorsiva del mercato può contare oggi - come noto - su un nuovo strumento, previsto all'art. 21 *bis* della legge n. 287/90, che consente all'Autorità di impugnare i provvedimenti amministrativi che si pongano in violazione delle norme a tutela della concorrenza.

Nel corso del 2013, l'Autorità ha consolidato l'utilizzo di tale strumento, sfruttandone appieno le potenzialità in termini di rafforzamento della propria azione di contrasto agli atti della P.A. idonei a restringere o ad ostacolare il confronto competitivo tra gli operatori economici. In particolare, nel periodo di riferimento l'Autorità vi ha fatto ricorso in 23 casi, soprattutto per contrastare misure amministrative restrittive della concorrenza nei settori delle assicurazioni e dei fondi pensione, della grande distribuzione e dei trasporti pubblici.

Come già emerso nel 2012, gli atti oggetto di intervento sono stati i più vari: delibere di giunta o di consiglio comunale, provinciale o regionale; bandi di gara e lettere di invito; decreti ministeriali; decreti dirigenziali; dinieghi di autorizzazioni o concessioni. Nella totalità dei casi, inoltre, il sog-

getto destinatario del parere è stato una pubblica amministrazione in senso stretto, a cui l'Autorità ha contestato l'illegittimità dell'atto amministrativo adottato, individuando i principi rilevanti per la tutela della concorrenza e del mercato che, nel caso concreto, sono stati considerati lesi.

Quanto all'efficacia dello strumento, di notevole interesse appare il tasso di successo fin qui riscontrato: sulla base dello studio sopra citato è risultato, infatti, che i pareri adottati dall'Autorità e propedeutici all'impugnativa dell'atto amministrativo sono stati ascoltati dalle amministrazioni destinatarie in circa il 70% dei casi.

Tra i casi maggiormente significativi meritano di essere segnalati alcuni interventi che hanno interessato contemporaneamente più amministrazioni comunali di diverse aree del Paese. Tra questi, rilevano i pareri inviati ai Sindaci dei Comuni di Bolzano, Merano, Catania e Storo avverso le relative delibere volte alla determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali nei rispettivi territori, in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione; come pure i pareri alle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Provincia autonoma di Trento e al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali in merito ai provvedimenti con i quali questi avevano ostacolato l'operatività dei consorzi di difesa delle produzioni agricole sull'intero territorio nazionale, limitandone l'azione al solo ambito regionale o provinciale in cui l'ente aveva sede legale. In seguito al ricevimento dei suddetti pareri, tutti i soggetti interessati hanno provveduto ad adeguarsi, superando i profili contestati.

Meritevole di menzione appaiono, *ex multis*, anche il parere inviato al Sindaco di Roma Capitale in merito alla delibera con cui veniva affidato direttamente e in esclusiva ad ATAC Spa l'intero servizio di trasporto pubblico comunale dal 2013 al 2019, in violazione di diverse norme a tutela della concorrenza, nonché il parere trasmesso alla Direzione Marittima di Venezia e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con riferimento ad una serie di provvedimenti che, in materia di revisione delle tariffe per il servizio di pilotaggio per il biennio 2013-2014, prevedevano meccanismi di formazione non rispondenti ad alcun principio concorrenziale di incentivazione dell'efficienza di tali servizi, svolti in regime di esclusiva legale e obbligatorietà. In entrambi i casi, i soggetti destinatari hanno comunicato la volontà di non conformarsi al parere dell'Autorità, sicché è pendente il relativo ricorso davanti al giudice amministrativo.

Infine, di notevole utilità sta rivelandosi la collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'impugnativa delle leggi regionali restrittive dinanzi alla Corte Costituzionale ex art. 4 del d.l. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012.

In virtù di tale previsione, ha preso avvio sin dai primi mesi del 2012 una proficua e regolare collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri in virtù della quale l'Autorità segnala tempestivamente al Governo,

a seguito del ricevimento della richiesta di parere, le norme contenute nelle leggi regionali suscettibili di restringere ingiustificatamente la concorrenza.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha esaminato 87 leggi regionali trasmesse dalla PCM: in 15 casi ha evidenziato possibili violazioni delle disposizioni in materia di concorrenza, chiedendo l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale. Con riguardo alle 15 segnalazioni inviate, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto in 9 casi di aderire alle proposte dell'Autorità e ha pertanto proposto ricorso alla Corte per i profili di illegittimità costituzionale come rilevati dall'Autorità.

## La tutela del consumatore

L'Autorità ha da sempre concepito le proprie competenze in materia di tutela del consumatore come uno strumento al servizio degli utenti che risultasse altresì funzionale al benessere collettivo. Ciò nella convinzione che i consumatori, quando messi in grado di compiere scelte di acquisto informate, contribuiscono alla crescita e, nei periodi di recessione, costituiscono una risorsa fondamentale per fronteggiare la crisi economica.

Secondo dati pubblicati dalla Commissione europea, la spesa dei consumatori rappresenta il 56% del PIL dell'Unione europea<sup>20</sup>. È, pertanto, evidente che la tutela e lo stimolo di questa domanda può diventare uno strumento cruciale per uscire dalla crisi.

La sempre più diffusa riduzione dei redditi e del potere d'acquisto ha inevitabilmente intaccato la fiducia di consumatori e utenti; diviene, quindi, ancor più indifferibile l'esigenza di fornire informazioni *trasparenti, comparabili, attendibili e accessibili* e di agevolare l'accesso dei consumatori alle misure di tutela dei loro diritti<sup>21</sup>.

Nell'attuale momento storico, pertanto, le azioni a tutela del consumatore devono tener conto di una pluralità di obiettivi che vanno dall'esigenza di tutelare i consumatori resi più vulnerabili dalla crisi economica, alla necessità di sostenere e incoraggiare la domanda di beni e servizi, all'impellenza di scongiurare il rischio che la maggiore attenzione ai prezzi determinata dalla crisi si traduca nell'abbassamento degli standard di qualità e di sicurezza dei prodotti offerti.

Questa linea di intervento - che guarda alle implicazioni complessive delle condotte scorrette dei professionisti - rende gli interventi a tutela dei

<sup>20</sup> Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita*, 22 maggio 2012, COM(2012) 224.

<sup>21</sup> Così il *Programma europeo per i consumatori 2014-2020*. Cfr. la proposta di Regolamento relativo a un programma per la tutela dei consumatori (2014-2020), 9 novembre 2011, COM(2011) 707. Il 14 gennaio 2014, il Parlamento europeo, dopo due anni di negoziati, ha stanziato 189 miliardi di euro per i prossimi 7 anni a favore del Programma consumatori 2014-2020.

consumatori altresì funzionali alla promozione della concorrenza tra operatori economici. Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sta assistendo ad un costante rafforzamento delle relazioni di complementarità tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore. Le normative e le politiche a protezione dei consumatori, infatti, appaiono sempre più direttamente incentrate sull'idoneità di tali interventi a favorire il corretto dispiegarsi dei meccanismi di funzionamento dei mercati. La stessa direttiva sulle pratiche commerciali sleali sancisce come proprio obiettivo prioritario quello di *“contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori”* (art. 1). Per altro verso, l'attenzione al benessere del consumatore nell'ambito delle politiche antitrust europee e nazionali è andata significativamente aumentando, grazie anche al decollo del c.d. approccio economico alla tutela della concorrenza e al ruolo centrale che tale approccio riconosce alla verifica dell'impatto dei comportamenti di impresa sui consumatori.

Nel contesto delle potenzialità di impatto multi-direzionale delle norme a tutela del consumatore si collocano anche le nuove competenze dell'Autorità in materia. Ad esempio, nell'applicazione della disciplina sulla clausole vessatorie l'Autorità ha potuto contrastare prassi diffuse in interi settori che, oltre a risultare particolarmente penalizzanti per centinaia di migliaia di consumatori, costituivano anche elementi di omogeneità delle offerte, a discapito della concorrenza tra operatori. Analogamente, le norme a tutela delle c.d. microimprese, nel promuovere la correttezza delle relazioni commerciali tra imprese di maggiori e minori dimensioni, contribuiscono a garantire opportunità di accesso ai mercati e di operatività ad un numero maggior dei operatori.

### ***Le linee di intervento dell'Autorità***

In coerenza con i citati obiettivi, gli interventi dell'Autorità in materia di tutela del consumatore hanno avuto come finalità prioritaria quella di ripristinare nel più breve tempo possibile la correttezza nelle relazioni commerciali tra professionisti e consumatori.

Come noto, i rimedi esperibili dall'Autorità in materia di tutela del consumatore si sono ampliati e affinati nel tempo in ragione dell'interpretazione e dell'applicazione che ne ha dato l'Autorità, ma anche per effetto degli interventi legislativi che hanno esteso il novero di competenze e di strumenti a sua disposizione.

Nel corso del 2013, l'Autorità ha fatto ricorso alla completa gamma degli strumenti a sua disposizione, valutandone attentamente l'impatto in termini di idoneità a ripristinare tempestivamente condizioni di correttezza e diligenza nella relazione commerciale al suo vaglio; necessità di garantire

efficacia deterrente al proprio intervento commisurata alla gravità della fattispecie; opportunità di tener conto dell'attuale fase critica di congiuntura socio-economica.

Così, nel periodo in esame, si registra un numero significativo di casi, rilevanti ai sensi del Codice del consumo, in cui l'Autorità ha ottenuto risultati concreti e tempestivi ancor prima della conclusione dell'attività istruttoria e, talora, senza necessità di ricorrere all'adozione di alcun provvedimento sanzionatorio.

In particolare, molteplici pratiche scorrette oggetto di indagine sono state rimosse per effetto di interventi di *moral suasion*, che si sono rilevati particolarmente efficaci, ad esempio nel filone relativo ai c.d. *claims* nutrizionali (“*senza zucchero/senza zuccheri aggiunti*”), ovvero ai fini della rimozione di clausole vessatorie contenute in contratti relativi alla voltura di utenze idriche.

Talora, poi, l'avvio del procedimento istruttorio ha immediatamente indotto le imprese coinvolte a modificare la propria pratica commerciale; di tale comportamento virtuoso l'Autorità ha tenuto conto in sede di conclusione del sub-procedimento cautelare (non adottando la misura interinale) ovvero in sede di quantificazione della sanzione nel provvedimento finale; è il caso della diffusione di informazioni ingannevoli e/o di omissioni informative rilevanti sulle caratteristiche e sul prezzo delle offerte di servizio di accesso internet, pubblicizzato come “*illimitato*” o “*senza limiti*”, ovvero sulla possibilità di godere di tali offerte “*per sempre*”.

Altre volte, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati dalle parti in corso di istruttoria fossero idonei a ristabilire situazioni di legalità nel mercato interessato, come accaduto nel settore del trasporto aereo a vantaggio di operatori minori che avevano adottato la pratica del *Credit Card Surcharge* (vale a dire, lo scorporo dai prezzi dei biglietti aerei della voce di costo connessa alla scelta del mezzo di pagamento per regolare la transazione).

Nel contempo, nello stesso arco temporale, in presenza di fattispecie molto insidiose ovvero di professionisti restii a collaborare con l'Autorità (o ad ottemperare alle sue decisioni), si è rilevato necessario compiere l'accertamento dell'infrazione e comminare la relativa sanzione, talora utilizzando anche strumenti molto incisivi.

Emblematici sono gli interventi relativi alle attività di recupero crediti cui nell'attuale fase di crisi economica si è inteso prestare specifica attenzione, in particolare rispetto a società che hanno posto in essere pratiche volte ad intimorire i consumatori per spingerli al pagamento dei propri crediti; l'Autorità ha qualificato tali pratiche come aggressive e le ha sanzionate in quanto tali.

Altre volte, in presenza di fattispecie ritenute particolarmente pericolose o che hanno avuto ampia diffusione, l'Autorità ha provveduto ad oscu-

rare due siti per la vendita *online* di farmaci e più di 20 siti *web* che proponevano prodotti risultati contraffatti; più precisamente in tali casi, l'Autorità, con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, ha ritenuto, talora già in sede cautelare, di affiancare all'ordine di sospensione delle condotte oggetto di accertamento anche un'inibitoria volta ad ottenere la sospensione dell'accessibilità dei siti limitatamente agli utenti della rete che facevano richieste di connessione dal territorio italiano. La base normativa di tali poteri è stata ravvisata negli articoli 14, 15 e 16 del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2003/31/CE (direttiva sul commercio elettronico).

In un caso, l'Autorità ha anche deciso di avvalersi dei poteri ex articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, imponendo la sospensione per 15 giorni dell'attività di un'impresa che reiteratamente ha omesso di ottemperare ad una decisione di condanna dell'Autorità rispetto a false offerte di lavoro. L'impresa non ha dato attuazione neanche a tale misura, pertanto, l'Autorità ha richiesto l'intervento della Guardia di Finanza, la quale ha provveduto ad oscurare i siti dei professionisti per quindici giorni.

Da segnalare, poi, i casi in cui l'intervento ai sensi del Codice del consumo ha riguardato fattispecie rilevanti, per taluni aspetti, anche sotto il profilo antitrust. Si tratta dei procedimenti riguardanti gli ostacoli frapposti dalle banche alla mobilità della clientela, così negando a quest'ultima la possibilità di rivolgersi tempestivamente ad altri operatori che offrono i medesimi prodotti sul mercato a condizioni più vantaggiose. Un altro ambito in cui gli interventi a tutela dei consumatori hanno realizzato anche evidenti impatti di carattere pro-concorrenziale sono quelli volti alla rimozione di clausole vessatorie contenute nei contratti di massa in uso nel settore dell'autonoleggio, potenzialmente idonei a coordinare le politiche di offerta delle imprese ivi operanti.

### ***Le novità normative***

Nel mese di marzo 2014 è stato pubblicato il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 di recepimento della direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori<sup>22</sup>.

La maggior parte delle disposizioni contenute nel decreto entreranno in vigore il 14 giugno 2014.

La direttiva mira a garantire maggiori informazioni, anche in materia di diritto di recesso, per i consumatori che stipulano contratti a distanza o aderiscono a contratti negoziati fuori dai locali commerciali, così introdu-

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 recante "Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE" in G.U. n.58 dell' 11 marzo 2014.

cendo una specifica tutela valevole anche per gli acquisti *on line*.

L'esigenza che la rivoluzione digitale e le opportunità che ne derivano non si traducano in un ostacolo all'accesso a nuovi servizi per un'ampia categoria di consumatori è particolarmente avvertita dall'Autorità. La casistica degli ultimi tempi ha evidenziato, infatti, la necessità di ovviare alla complessità delle operazioni oggi richieste per numerose tipologie di acquisti *on line*, così come alla prassi sempre più diffusa di fornire una molteplicità di informazioni che spesso non costituisce quella necessaria per compiere scelte consapevoli.

Si tratta di problematiche che, stante la natura transazionale di internet, non possono che essere affrontate a livello sovranazionale e a cui, perlomeno in parte, si dovrebbe rimediare con il recepimento della direttiva.

Il decreto in parola, inoltre, risolve in via definitiva a favore dell'Autorità la questione concernente il soggetto competente a conoscere di pratiche commerciali poste in essere in settori oggetto di specifica regolamentazione di rango comunitario. A seguito delle note sentenze del giudice amministrativo, che avevano escluso l'applicazione del Codice del consumo per taluni settori regolamentari<sup>23</sup>, si era creata una situazione di incertezza che aveva indotto la stessa Commissione europea a sollecitare un intervento chiarificatore da parte delle autorità italiane.

Preme in ogni caso sottolineare che, nelle more di tale intervento, l'azione dell'Autorità nei settori in cui si verifica una possibile sovrapposizione tra disciplina generale e settoriale è stata definita in pieno raccordo con le Autorità di regolazione interessate con le quali si è pertanto aperta una stagione di proficua collaborazione.

Le questioni afferenti i settori di intervento sono state inoltre discusse anche nell'ambito di incontri che, nel 2013, l'Autorità ha organizzato con le associazioni rappresentative dei consumatori, finalizzati ad individuare anche con il loro ausilio le priorità di intervento. L'Autorità italiana tradizionalmente riconosce un ruolo cruciale alle associazioni dei consumatori. Ciò nell'ottica di contribuire alla realizzazione della politica europea dei consumatori che ha come obiettivo ultimo quello di porre i cittadini europei al centro del mercato unico rendendoli "*consumatori informati*"<sup>24</sup>; ma anche nella convinzione che un'efficiente applicazione del Codice del consumo passi necessariamente per il coinvolgimento e la collaborazione di tutti i soggetti interessati, secondo lo schema del *circuito di informazione costante*.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Ad. plen., 14 maggio 2012, nn. 11, 12, 13, 14, 15, 16.

<sup>24</sup> Cfr. Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013*, COM(2007) 99, 13 marzo 2007.

## Il rating di legalità

Per assicurare un'economia aperta e in libera concorrenza, non è sufficiente un quadro regolatorio ben disegnato e un'efficace azione a tutela della concorrenza e del consumatore. È altresì indispensabile che le regole siano conosciute e rispettate da tutti. Il rispetto delle regole è infatti il fondamento di un sistema economico sano e prospero, non solo un elementare requisito del vivere civile.

Se il sostanziale e uniforme rispetto della legalità è il presupposto fondamentale per uno sviluppo sano dell'economia, è altresì vero che vi è un'intrinseca incompatibilità tra mercato concorrenziale e impresa criminale o mafiosa, la quale, per definizione, non compete ad armi pari, ma si avvantaggia illecitamente rispetto ai concorrenti sfruttando la propria capacità di intimidazione, grazie alla quale ottiene i fattori produttivi a condizioni di favore rispetto al resto dell'economia.

Per questa ragione assume particolare rilievo l'attività svolta dall'Autorità in materia di *rating di legalità*<sup>25</sup> al fine di valorizzare le imprese che rispettano la legalità e i valori etico-sociali, adeguando la propria organizzazione in tale direzione. Nella misura in cui una più radicata sensibilità delle imprese verso l'osservanza delle regole accresce la possibilità che il confronto possa svolgersi nel rispetto di logiche di mercato, a beneficiarne direttamente è la stessa dinamica competitiva all'interno del sistema economico e, di riflesso, le possibilità di sviluppo della società.

Le ragioni dell'introduzione di detto *rating* nell'ordinamento nazionale, come pure il peculiare contesto in cui la scelta del legislatore è maturata, sono ben note. Tutte le analisi e gli studi sull'illegalità condotti sia a livello internazionale che nazionale evidenziano infatti come l'Italia sia un Paese in cui fenomeni quali traffici illeciti, corruzione, usura, evasione fiscale sono particolarmente diffusi e radicati nel tessuto economico-sociale<sup>26</sup>.

I comportamenti illegali fanno perdere fiducia nel mercato sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta, e comprimono i rendimenti di investimenti progettati, realizzati e gestiti secondo comportamenti rigorosamente conformi alla legge. Nel contesto sopra descritto, promuovere la legalità e l'eticità nei rapporti commerciali è importante poiché consente di aumentare la fiducia nei mercati e di liberare quelle risorse, sottratte all'economia

<sup>25</sup> Il *rating* di legalità è stato introdotto dall'art. 5 *ter* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall'art. 1, comma 1 *quinquies*, del d.l. 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 2012, n. 62.

<sup>26</sup> Dalla relazione della Commissione europea sulla lotta alla corruzione risulta che in Italia, in base ai dati forniti dalla Corte dei Conti italiana, i costi diretti totali della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro ogni anno, pari a circa il 4% del Pil nazionale; il settore più critico è quello degli appalti pubblici ed un ruolo non marginale lo gioca la criminalità organizzata. Cfr. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione - COM (2014) 38 final.

sana, che sono state per troppo tempo distolte dalla loro naturale destinazione: il finanziamento della ricerca, delle infrastrutture e dell'innovazione. In questo senso, il *rating di legalità* può rivestire un ruolo importante nella promozione del rispetto delle regole e dei valori etici nel nostro Paese, in quanto fa leva sull'iniziativa volontaria delle imprese che, al fine di ottenere un possibile vantaggio, sia *in termini economici*<sup>27</sup> che *reputazionali*, si sottopongono al controllo dell'Autorità per misurare il loro grado di legalità e di virtuosità.

Nel primo anno di applicazione della legge, nonostante un crescente interesse da parte delle imprese e delle loro associazioni di categoria, il numero delle richieste presentate rimane ancora contenuto. Ciò dipende dal fatto che il decreto interministeriale - che deve fissare le modalità con le quali tenere conto del *rating* in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario - non è stato ancora emanato. Si auspica, dunque, che quest'ultimo passaggio, necessario per rendere effettivamente operativo lo strumento, avvenga in tempi brevi.

Nel corso del 2013 sono pervenute 144 richieste di *rating*. Le relative procedure si sono completate per 123 casi (al 31 dicembre 2013 risultavano in corso le verifiche concernenti 21 richieste). Le prime attribuzioni di *rating* risalgono ad aprile 2013 e, alla data del 31 dicembre 2013, le imprese premiate sono state pari a 92. A 6 imprese il *rating* è stato negato, mentre 25 richieste non sono andate a buon fine per carenza dei requisiti di ammissibilità.

Le richieste di *rating* provengono per oltre il 66% da imprese operanti principalmente nei seguenti settori: servizi 28%; costruzioni 14%; trasporto di merci e di persone 8%; smaltimento dei rifiuti 8%; metalmeccanico 6%; ristorazione 2%.

Le imprese differiscono per forma giuridica (ditte individuali, società di persone e di capitali, consorzi, cooperative, società pubbliche) e dimensione. Alcune imprese superano, infatti, di poco la soglia minima di fatturato prevista per l'accesso al *rating*, pari a 2 milioni di euro, altre presentano fatturati più elevati e appartengono anche a rinomati gruppi societari del panorama produttivo nazionale e internazionale. In particolare, delle imprese richiedenti il *rating*, circa il 26% realizza un fatturato compreso tra 2 e 5 milioni di euro, il 55% realizza un fatturato compreso tra 5 e 50 milioni di euro, mentre solo il 4% supera i 300 milioni di euro. Stessa considerazione può essere fatta per il numero di addetti: soltanto il 5% delle imprese occupa più di 1.000 persone. La maggior parte delle imprese (oltre il 75%) registra, invece, un numero di addetti com-

<sup>27</sup> La norma introduttiva stabilisce, in particolare, che del *rating* attribuito "si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario", secondo le modalità definite da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dello sviluppo economico che avrebbe dovuto vedere la luce entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore (24 gennaio 2012) della medesima legge delega ma che, a tutt'oggi, non è stato ancora emanato.

preso nella fascia che va da 1 a 100 dipendenti. Le richieste di *rating* provengono in gran parte dall'Italia centromeridionale; nel dettaglio, la distribuzione regionale delle richieste risulta la seguente: 27% (Sicilia), 16% (Lazio); 9% (Veneto e Lombardia); 7% (Emilia Romagna e Campania); 5% (Piemonte); 4% (Calabria e Umbria).

Da ultimo, si segnala che, a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Stato del 31 luglio 2013, n. 2947, al fine anche di tenere conto di taluni dubbi interpretativi emersi nella prassi applicativa, l'Autorità ha deliberato l'avvio di una consultazione pubblica per la revisione del regolamento<sup>28</sup>. Detta consultazione, tenutasi dal 9 settembre al 10 ottobre 2013, ha avuto ad oggetto l'individuazione dell'ambito e delle modalità con cui tenere conto del profilo della tutela dei consumatori come ulteriore criterio rilevante per l'attribuzione del *rating* di legalità; la definizione delle modalità con cui va individuato il fatturato minimo di due milioni di euro, di cui al richiamato art. 5 *ter*, d.l. n. 1/2012; la nozione di "*provvedimenti dell'autorità competente di accertamento di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato*", di cui all'art. 2, lettera *e*), del Regolamento. Al 31 dicembre 2013 il processo di revisione del regolamento era in corso.

---

<sup>28</sup> Provvedimento n. 24507 del 12 agosto 2013, in Boll. n. 35/2013.