Scritto da avv. Maurizio Perelli
Martedì 21 Giugno 2011 15:33



Il 21 giugno 2011 il Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha presentato alla Camera la Relazione annuale sull'attività dell'Antitrust. L'INTERA RELAZIONE LA TROVI ALL'INDIRIZZO http://www.agcm.it/stampa/news/5613-relazione-sullattivita-svolta-nel-2010.html

Leggi di seguito la presentazione di Catricalà e l'indice della Relazione ...

PRESENTAZIONE

Roma, 21 giugno 2011

Autorità, Signore, Signori
In vaste aree del continente europeo la ripresa del ciclo economico è insoddisfacente ed è messa a dura prova dalle turbolenze dei mercati. Nuove e stringenti regole di coordinamento fiscale e sorveglianza macroeconomica tra i Paesi membri tracciano il sentiero per riportare le finanze pubbliche su un piano di stabilità, imprescindibile presupposto per raggiungere un livello adeguato di espansione economica e occupazionale di lungo periodo.
Il pregiudizio che il mercato unico costituisca una minaccia ai sistemi sociali nazionali è di ostacolo al conseguimento dell'obiettivo. Vanno quindi rimossi i vincoli normativi e culturali che impediscono il libero esercizio della concorrenza.
È dovere dell'Antitrust ricordare che le libertà economiche hanno assicurato prosperità in Europa per oltre un cinquantennio e costituiscono un pilastro indispensabile per una crescita sostenibile e inclusiva.
Il solco da seguire resta quello dei valori comunitari riaffermati nel Trattato sull'Unione: promuovere lo sviluppo attraverso un'economia

sociale di mercato fortemente competitiva.
Nel contesto generale l'Italia si trova a fronteggiare difficoltà ulteriori rispetto ad altri Paesi dell'area euro. Persistono infatti i problemi strutturali che hanno condotto a una severa perdita di competitività del nostro sistema produttivo.
Questa Autorità ha svolto con rigore il ruolo di pungolo della politica affinché i ritardi venissero recuperati e ha attivato tutte le leve a disposizione per favorire l'apertura dei singoli mercati; ha agito nella convinzione che la concorrenza non sia un lusso da concedersi solo durante i cicli economici espansivi ma diventi strumento indispensabile nei periodi difficili per sostenere la ripresa e difendere i consumatori.
3
Il Collegio ha sempre trovato coesione nel ritenere il mercato come un mezzo e non come il fine dei nostri interventi.
Abbiamo contrastato, d'altro canto, le lusinghe del neostatalismo rinvigorite in Europa dalle recenti crisi: non crediamo che si possa attribuire a una burocrazia illuminata il potere di guidare le sorti dell'economia.
La tutela della concorrenza
Promuovere il cambiamento effettivo dei comportamenti d'impresa è la nostra funzione. Per questo nel periodo di riferimento le decisioni con impegni, utilizzate in diciassette istruttorie su trenta, si sono confermate la via maestra per conseguire risultati concreti.
L'Autorità ha concentrato l'attenzione sul settore energetico, essenziale per la competitività dell'intero sistema economico e per il benessere dei consumatori.
Quest'anno, grazie all'azione dell'Antitrust, cinque gruppi societari verticalmente integrati, attivi sia nella distribuzione sia nella vendita al dettaglio dell'energia elettrica e di gas, hanno presentato impegni per agevolare il passaggio dei propri clienti verso nuovi fornitori.
Sono stati così abbattuti i costi che rendevano troppo oneroso l'ingresso dei concorrenti.
Siamo intervenuti anche sulla fase a monte della definizione dei prezzi di cessione dell'energia elettrica: gli impegni presentati da Enel e da Edipower hanno consentito la riduzione della forbice tra il prezzo siciliano registrato nel mercato all'ingrosso e quello delle zone dell'Italia continentale, con un impatto positivo sul differenziale, sceso dal 25% al 12%.
Lo strumento degli impegni è stato proficuamente utilizzato anche nell'istruttoria su Google. L'Autorità italiana ha indagato, prima di tutte le altre, sulle complesse tematiche oggi all'attenzione della Commissione europea: le misure adottate nel nostro Paese consentono agli editori di selezionare e rimuovere i contenuti presenti
4
su Google News senza per questo essere esclusi dalla più generale visibilità sul motore di ricerca; si possono finalmente conoscere le quote

di ripartizione dei ricavi che determinano la remunerazione degli spazi pubblicitari; è stato cancellato il divieto di rilevazione dei click da parte delle imprese che veicolano pubblicità su quella piattaforma.
Il caso è servito a riportare alla ribalta il tema del diritto d'autore. L'Antitrust ha inviato una segnalazione al Parlamento e al Governo chiedendo che venga rivista la normativa sul copyright, adeguandola alle innovazioni tecnologiche ed economiche del web. Serve una legge nazionale che definisca un sistema di diritti di proprietà intellettuale in grado di incoraggiare forme di cooperazione tra i titolari dell'esclusiva e i fornitori di servizi innovativi. C'è un oggettivo squilibrio tra il valore che la produzione editoriale genera per il sistema di internet nel suo complesso e i ricavi che gli editori on line sono in grado di percepire. Una nuova regolamentazione, vista la dimensione sopranazionale del fenomeno, deve essere promossa dalle Istituzioni italiane anche presso le opportune sedi internazionali, a cominciare dall'implementazione del piano d'azione della UE per la proprietà intellettuale presentato il 24 maggio di quest'anno.
Nel settore bancario l'Autorità ha accettato gli impegni di ABI e Consorzio Bancomat che hanno reso possibili riduzioni per le commissioni interbancarie fino al 36%. Il sistema creditizio è stato vincolato a un percorso che deve condurre a ulteriori ribassi grazie all'applicazione di analisi di efficienza economica. I minori oneri nel quadriennio 2007-2010 ammontano a 500 milioni di euro. Per valutare gli effetti della riduzione sui prezzi allo sportello abbiamo avviato una seconda indagine conoscitiva sui costi dei conti correnti.
I primi dati dell'analisi sull'assicurazione per la r.c.a. evidenziano una grande differenziazione tra le aree geografiche del Paese: gli assicurati del Sud si trovano a dover corrispondere premi nettamente maggiori rispetto a tutti gli altri, fino al 20%. Emergono su scala nazionale consistenti aumenti dei premi nel 2010, anche del 25% per assicurare un autoveicolo e di oltre il 35% nel caso di un motociclo.
5
È un nostro problema. Nella zona euro, soprattutto in Francia, gli aumenti sono contenuti.
È vero che in Italia è aumentato anche il costo medio dei risarcimenti ma il quadro che risulta è di un mercato in cui le compagnie riversano sui consumatori le maggiori spese derivanti dall'inefficienza.
L'amara sintesi è che il meccanismo dell'indennizzo diretto non ha funzionato e che occorre intervenire con una riforma di sistema che rilanci la competizione tra le imprese.
I prezzi dei carburanti restano alti e continuano a crescere.
Abbiamo suggerito al Governo misure sulla distribuzione e stiamo indagando sul settore anche per essere sicuri che l'indice Platt's costituisca un riferimento trasparente e non distorsivo.
È proseguita la lotta ai cartelli.
Sono state scoperte e sanzionate tre intese segrete tra grandi

aziende multinazionali: quella sui prezzi di listino del GPL in bombole, un cartello tra le più importanti imprese di cosmetica a livello internazionale e un accordo illecito tra i principali spedizionieri italiani.
Nel caso della carta di credito Mastercard è stato rilevato un insieme di intese restrittive della concorrenza, finalizzato ad applicare una più alta commissione interbancaria traslata sugli esercenti e in definitiva sugli acquirenti.
L'ammontare complessivo delle sanzioni per la tutela della concorrenza raggiunge nel periodo in esame i 200 milioni di euro.
Due istruttorie ancora in corso riguardano gli ostacoli posti da alcuni distributori di gas ai comuni che intendevano procedere alla gara per l'assegnazione del servizio. Le indagini confermano l'importanza di selezioni con la più ampia partecipazione possibile: si tratta di un fattore di primaria importanza perché si realizzi compiutamente il processo di liberalizzazione voluto dal Legislatore.
6
Dall'istruttoria su Auditel sta emergendo con chiarezza la necessità che i dati d'ascolto siano raccolti in modo corretto e per quanto possibile completo. È interesse di tutti: delle emittenti, dei pubblicitari, degli inserzionisti e della stessa Auditel che fonda la propria legittimazione sull'affidabilità della rilevazione.
Ancora attuale è il tema delle reti. Su chi le possiede in esclusiva grava una speciale responsabilità ma i monopolisti danno l'impressione di volerla eludere: un presunto abuso di posizione dominante è stato contestato al Gruppo Ferrovie, due a Telecom, due a Poste.
La tutela del consumatore
L'attività dell'Antitrust nel suo complesso è ispirata da una ferma convinzione: la centralità della persona. Il mercato ha senso solo se attribuisce ai cittadini quella sovranità economica diffusa che è indice di autentica libertà civile. È meritorio l'impegno delle associazioni dei consumatori, che ringraziamo per la benefica azione di stimolo e aiuto svolta nei confronti dell'Autorità. C'è ancora da fare nel nostro Paese per consolidare un'effettiva cultura consumeristica. Occorre convincere molte aziende che prassi commerciali virtuose, in grado di coniugare il giusto profitto e la soddisfazione dei clienti, sono la chiave per il successo delle iniziative imprenditoriali.
L'alto numero dei procedimenti svolti nel periodo di riferimento, pari a 339, testimonia la tenacia dell'Istituto nel garantire anche ai deboli la dignità di attori del mercato. Le sanzioni ammontano a 25 milioni di euro.
L'esperienza maturata dalla crisi in poi indica che troppe aziende appaiono più propense all'immediata acquisizione del precario consenso della controparte che al consolidamento del rapporto nel tempo, da conquistare attraverso la migliore qualità del prodotto e del servizio.
7

Spesso le relazioni di scambio risultano intermediate da agenti, promotori e operatori di call center, ai quali le imprese affidano l'attività di gestione dei contatti. Si tratta di processi organizzativi dettati da comprensibili esigenze di flessibilità ma se si opta per collaborazioni non qualificate si ampliano i rischi di condotte opportunistiche. Ne sono prova l'entità e la frequenza delle segnalazioni sulla fornitura di beni e sull'attivazione di servizi non richiesti o su contratti conclusi senza l'acquisizione di un consenso informato e consapevole. L'Autorità, confortata dal giudice amministrativo, ha affermato la diretta responsabilità dei committenti nei confronti della clientela.

Quanto alla pubblicità, troppi messaggi difettano di chiarezza: è inaccettabile che i consumatori vengano privati di informazioni essenziali quando acquistano generi alimentari, quando ottengono un finanziamento, quando scelgono dove passare le vacanze e perfino quando vengono invitati al televoto.

Alcune scorrettezze commerciali interessano in modo trasversale diversi settori: è il caso degli ostacoli frapposti al diritto di recesso dai contratti e alla mobilità tra operatori concorrenti. Oggi finalmente alcune aziende adottano codici di autodisciplina per evitare i ritardi.

Nel mercato dell'elettronica le istruttorie concluse con impegni nei confronti di dodici catene di grande distribuzione ci hanno permesso di rendere efficace la protezione prevista dal codice del consumo che era sistematicamente ignorata dagli esercenti. Il venditore è ora responsabile del buon funzionamento dell'apparecchio, si prende cura della sostituzione o riparazione in tempi certi e ragionevoli e non può più respingere il cliente alla casa produttrice.

Per gli acquisti effettuati on line è assicurata piena attuazione del diritto di recesso. Stiamo verificando sul campo, con l'aiuto della Guardia di Finanza, l'esatto adempimento, pronti a sanzionare chi non rispetterà gli impegni assunti.

È doveroso riferire che stiamo anche indagando su istituti bancari sospettati di subordinare nei fatti la concessione dei mutui alla sottoscrizione di polizze vita particolarmente costose.

8

Un bilancio

Poiché il mio mandato scadrà a marzo è questa l'ultima volta che presento in Parlamento il rapporto annuale dell'Antitrust: sento dunque il dovere di sottoporre ai contribuenti i risultati dell'esperienza che ho avuto l'onore di condividere con i Colleghi di collegio.

Nella prima relazione annuale delineammo le scelte di politica della concorrenza che hanno poi guidato l'azione dell'Istituto. Il sistema economico, ancora debole nel nostro Paese più nelle strutture di contesto che nella tradizione imprenditoriale, andava spronato all'efficienza, senza essere mortificato con vessazioni sanzionatorie e con l'imposizione di oneri burocratici. Occorreva suscitare il processo concorrenziale mediante

la persuasione e agevolare la collaborazione con le imprese.
Questo approccio è stato ben accolto dal mercato e considerato con favore dal Legislatore che ci ha fornito lo strumento positivo: la possibilità di chiudere le istruttorie accettando gli impegni dei soggetti inquisiti.
I benefici sono tangibili. Senza pretesa di esaustività si possono ricordare: l'ingresso anche nei nostri mercati degli operatori mobili virtuali; la concessione di licenze per la produzione di principi attivi da destinare alle imprese farmaceutiche genericiste; il potenziamento della distribuzione dei carburanti self service con il conseguente aumento degli sconti; lo sviluppo della capacità di stoccaggio e la cessione di gas a operatori diversi dall'incumbent. Oggi lo strumento degli impegni è utilizzato con convinzione dalla stessa Commissione europea, da molte Autorità di concorrenza e da altri regolatori. È divenuto l'emblema di un nuovo modo di amministrare fondato sulla collaborazione con i privati.
Abbiamo istituito nel 2005 una procedura di prenotifica delle concentrazioni diretta a fornire alle società interessate l'ausilio necessario per adempiere più agevolmente ai propri doveri informativi, riducendo gli oneri burocratici.
Alla fine del 2005 il Parlamento ci ha attribuito piena competenza antitrust sulle banche, in coincidenza con un imponente movimento di aggregazione.
9
L'Autorità, in sede di controllo sulle concentrazioni, ha promosso, per la prima volta nella storia della vigilanza, la rimozione delle cointeressenze e degli incroci di partecipazioni azionarie e personali, depressivi della spinta competitiva nel contesto finanziario nazionale.
Nel 2006 sono stati compiutamente disciplinati anche i programmi di clemenza (leniency) e le misure cautelari.
I primi, propri dell'esperienza statunitense, hanno reso possibile scoprire e sanzionare gravi intese orizzontali.
Gli interventi d'urgenza si sono resi necessari per consentire il recesso gratuito dai contratti bancari e l'effettiva liberalizzazione della vendita dei farmaci da banco. Si è anche reagito con prontezza alla prassi di condizionare il subentro nelle forniture di energia elettrica al pagamento di morosità pregresse non imputabili al nuovo cliente.
L'Autorità in questi anni ha ritenuto che l'effettiva libertà di scelta del consumatore e la competizione tra imprese siano facce della stessa medaglia. È una realtà che non può essere trascurata nell'attività di controllo del mercato nel senso in cui la società civile la immagina e richiede. A quelle istanze abbiamo dato risposte concrete.
Per esercitare con immediatezza i nuovi poteri di tutela dei consumatori, nel 2007, il Collegio ha istituito una direzione generale la cui prima importante istruttoria riguardò alcune imprese che addebitavano in bolletta consumi telefonici originati da connessioni a internet all'insaputa degli utenti. Era solo una delle assurde pretese che oggi sembrano appartenere a un'altra epoca, eppure solo quattro anni fa erano

tollerate come normali. Per fare un altro esempio, ricordo che in vari mercati non veniva ammesso a rimborso il credito residuo di carte prepagate ormai scadute.
Oggi nessuno dubita dei doveri di diligenza e degli obblighi di buona fede che incombono sul professionista tenuto a garantire l'interesse del cliente alla realizzazione della prestazione promessa e a intrattenere rapporti corretti prima, durante e dopo il contratto e a prescindere da esso.
Si tratta di una nuova dimensione del diritto dei privati, che l'Antitrust ha promosso nella sua prassi decisionale. Abbiamo smascherato
10
raggiri nei settori delle riparazioni, delle lotterie, della salute, delle agenzie matrimoniali, della vendita di auto usate e dedicato attenzione particolare alle offerte su internet in grado di raggiungere un vasto e indeterminato numero di utenti, come è accaduto nel caso Easy-download.
Per migliorare le relazioni con i cittadini è stato istituito un apposito centro d'ascolto e di prima assistenza, accessibile tramite un numero telefonico verde.
Abbiamo sostenuto con il Legislatore la necessità di riformare la regolazione economica distorsiva. Talvolta con successo: penso alla radicale modifica della disciplina dello ius variandi nei rapporti bancari, alla portabilità del mutuo, all'istituzione di una pur farraginosa class action, alla liberalizzazione di importanti settori produttivi della vita economica nazionale come il commercio e le professioni.
L'Istituto è stato potenziato nelle competenze e negli strumenti procedurali.
Tuttavia nell'ultimo periodo il processo riformatore si è arrestato e le liberalizzazioni sono scivolate via dalle priorità dell'agenda politica.
L'Autorità ha dovuto denunciare pericolosi tentativi di chiusura dei mercati dettati dagli interessi particolari in settori come le farmacie, le assicurazioni, alcune professioni, i trasporti.
Il primo disegno di legge sulla concorrenza non ha mai visto la luce. Questo ritardo è grave; rallenta il processo di ammodernamento del Paese; fa perdere fiducia agli imprenditori che vogliono sfidare i monopolisti e agli stessi controllori.
Deve essere recuperato il tempo perduto.
Ferrovie, gestioni autostradali e aeroportuali, governance bancaria e assicurativa restano i settori sui quali è prioritario introdurre assetti di mercato realmente competitivi che possano agevolare la ripresa della crescita.
L'Antitrust deve affermare a chiare lettere che senza concorrenza è a rischio la vitalità, già compromessa, del sistema economico.
Troppo spesso le nostre richieste di intervento legislativo vengono ignorate, come è accaduto in sei anni di applicazione della legge sul conflitto di interessi.
11
Il referendum sulla privatizzazione del servizio idrico ha portato

via con sé anche la liberalizzazione degli altri servizi pubblici locali, l'unica riforma pro mercato della legislatura. Ciò non può interpretarsi come una legittimazione del potere politico locale a occupare definitivamente con le aziende municipalizzate tutte le aree economiche: i principi di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa non sono stati messi in discussione. A quelle regole si devono attenere le aziende pubbliche. In caso di inefficienze e sprechi la via obbligata resta il ricorso al mercato e vigono ancora le norme del Trattato europeo sulle gare per la scelta del miglior affidatario.
Lo statuto delle imprese è ormai avviato a diventare legge.
Le funzioni che l'Autorità sta per assumere daranno tutela alle aziende medio-piccole, parte produttiva del Paese sempre elogiata ma di rado sostenuta in concreto. Siamo stati noi a richiedere le nuove incombenze e le attendiamo con spirito di servizio.
È un servizio ciò che in questi anni abbiamo cercato di offrire a cittadini e imprese, nella convinzione che la legittimazione di un'autorità tecnica indipendente si fondi sulle reali utilità che riesce a conseguire per i contribuenti.
Non abbiamo competenze dirette su prezzi e tariffe. Tuttavia un'analisi dell'Antitrust rileva che nei soli anni 2006-2010 i nostri interventi in quattro specifici settori hanno generato risparmi per oltre un miliardo di euro: 73 milioni sono riconducibili alle nostre indagini sulla vendita di farmaci da banco; 130 milioni al procedimento sulla pasta; 280 milioni derivano dalle istruttorie sul latte in polvere per l'infanzia; 530 milioni di risparmio sono imputabili all'inchiesta sul gasdotto tunisino.
Non abbiamo avuto i mezzi per allargare l'analisi all'intero periodo di mia presidenza e ad altri rilevanti settori di nostro diretto intervento ma quanto evidenziato testimonia che l'impegno è stato massimo.
Sugli esiti ci rimettiamo al Vostro giudizio.
12
***
I Commissari, il Segretario generale e io ringraziamo le Autorità consorelle, l'Avvocatura dello Stato e il Nucleo tutela dei mercati della Guardia di Finanza, nostro prezioso alleato.
Nelle precedenti relazioni annuali non abbiamo rivolto lodi alla nostra struttura tecnico-amministrativa poiché riteniamo che svolgere il proprio lavoro con professionalità sia il principale dovere di ogni pubblico funzionario. Consentiteci oggi di riconoscere alle donne e agli uomini che lavorano in Antitrust preparazione e impegno tali da renderli una risorsa per il Paese.
Ringraziamo tutti Voi per l'attenzione.
13

Roma, 20 giugno 2011 - Studio Centrone S.r.l.

INDICE DELLA RELAZIONE
LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE.
PROFILI GENERALI E ASPETTI EVOLUTIVI 7
Oltre la crisi dei mercati e la stabilizzazione finanziaria:
le riforme per la crescita economica 8
L'evoluzione pro-competitiva del quadro regolatorio:
i modesti progressi dell'attuale legislatura 10
Le criticità concorrenziali del quadro regolatorio
e le sfide per l'economia nazionale 24
L'azione a tutela della concorrenza nel 2010 35
L'azione a tutela del consumatore nel 2010 44
ATTIVITÀ DI TUTELA DELLA CONCORRENZA 51
1. Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale
e interventi dell'Autorità 52
Dati di sintesi 52
Agricoltura e attività manifatturiere 57
PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI 57
PRODOTTI FARMACEUTICI 60
PRODOTTI PETROLIFERI 67
ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE 73
Energia elettrica e gas naturale 80
ENERGIA ELETTRICA 80
GAS NATURALE 95
Servizi idrici e gestione dei rifiuti 106
SERVIZI IDRICI 106
GESTIONE DEI RIFIUTI 108
Commercio all'ingrosso e al dettaglio 111
Trasporto e noleggio mezzi di trasporto 115
TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI 115
TRASPORTI SU STRADA 116
TRASPORTI FERROVIARI 122
TRASPORTI MARITTIMI 123
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE 127
Telecomunicazioni 134
Diritti televisivi, editoria e servizi pubblicitari 148
Intermediazione monetaria e finanziaria 167
SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE 167
SERVIZI FINANZIARI E CREDITO 173

Attività professionali e imprenditoriali 189
ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI 189
SERVIZI VARI 192
Attività ricreative, culturali e sportive 204
Varie 208
Attività svolta ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 211
2. Sviluppi giurisprudenziali 215
Introduzione 215
Profili sostanziali 215
Profili procedurali 238
Profili processuali 242
3. Rapporti internazionali 245
Commissione europea 245
La Rete internazionale della concorrenza (ICN) 257
Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) 260
Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) 266
Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza 269
ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE 273
1. Dati di sintesi e linee di intervento 274
La tutela del consumatore in numeri 274
Le linee di policy nel 2010 278
2. L'attività della Direzione Contact Center 280
3. I principali interventi nei diversi settori economici 281
Energia elettrica e gas 281
Servizi idrici 283
Industria 285
Settore automobilistico 286
Vendite on line 289
Garanzie legali 291
Prodotti per cure estetiche pericolosi per la salute e la sicurezza 292
Prodotti vari 294
Comunicazioni Elettroniche 297
Credito e assicurazioni 310
Servizi postali 319
Grande distribuzione organizzata (GDO) 320
Prodotti e integratori alimentari 323
Cosmetici 328
Trasporti 331
Editoria e arte 333
Turismo 336
Formazione e corsi professionali 340
Le false offerte di lavoro 342
Servizi vari 343
4. Sviluppi giurisprudenziali 348
Introduzione 348
Profili sostanziali 348

Profili sanzionatori 363
Profili procedurali 368
APPENDICE 1 - I processi di concentrazione tra imprese 378
APPENDICE 2 - L’attività di segnalazione e consultiva 388
APPENDICE 3 - L’assetto organizzativo 400