

## Relazione annuale

Presentazione del Presidente  
Giovanni Pitruzzella

Roma

18 giugno 2015



Signor Presidente della Repubblica, la Sua presenza è un grande onore per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Signor Presidente del Senato, La ringrazio vivamente della Sua partecipazione,

Signora Presidente della Camera, Le sono sinceramente grato per le considerazioni che ha voluto dedicare al ruolo dell'Autorità,

Autorità, Signore e Signori,

1. L'Europa e l'Italia stanno finalmente uscendo dalla recessione. L'Ocse stima una crescita del Pil nazionale nel 2015 dello 0,6 per cento. Più significativa potrà essere la crescita nel 2016 (l'1,5 per cento). Anche la Commissione europea prevede la ripresa, sia pur contenuta, in Europa e in Italia. Si tratta di segnali ancora deboli che tuttavia appaiono inequivoci. Nel nostro Paese una crescita economica duratura è indispensabile sia per mantenere la coesione sociale, messa a dura prova dall'elevato livello di disoccupazione, sia per assicurare la sostenibilità del debito pubblico.

Durante gli anni della crisi l'*enforcement* antitrust è rimasto ben saldo in Europa. Il precedente Commissario europeo alla concorrenza Joaquín Almunia ha sempre sostenuto che la politica della concorrenza è uno degli strumenti fondamentali per uscire dalla crisi e riprendere un sentiero di crescita. La neo Commissaria Margrethe Vestager ha esordito, nel 2015, con atti di tutela della concorrenza di grande impatto: la formalizzazione dell'accusa (*statement of objections*) a Google di privilegiare nei risultati della ricerca dei siti di comparazione il suo Google shopping, e poi l'apertura dell'indagine nei confronti del colosso russo dell'energia Gazprom.

Nel grande cantiere costituzionale europeo, la politica della concorrenza è rimasta una costante e, più recentemente, è divenuta un elemento portante anche delle Costituzioni materiali nazionali. Questo è potuto avvenire non soltanto per l'esplicito riconoscimento che ne è stato fatto a livello di testo formale (l'art. 117 nel testo novellato dalla riforma del 2001 e soprattutto la sua interpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale), ma è stato soprattutto il risultato della cosiddetta modernizzazione del diritto della concorrenza attuata con il regolamento 1/2003, che ha decentrato l'applicazione del diritto antitrust europeo alle autorità nazionali.

Nel 2014, la Commissione ha adottato la Comunicazione “Dieci anni di Antitrust Enforcement secondo il regolamento 1/2003. Risultati e prospettive future”, nella quale, tra l’altro, è stato sottolineato che dopo dieci anni dalla riforma le Autorità nazionali - come l’Antitrust italiana - sono diventate i pilastri dell’applicazione del diritto europeo della concorrenza.

Un’applicazione rigorosa del diritto della concorrenza, con il suo incisivo apparato sanzionatorio, permette di raggiungere tre obiettivi particolarmente importanti ai fini della crescita e dell’equità: a) la concorrenza stimola, in primo luogo, l’innovazione, che è il principale motore della crescita; b) inoltre, impedisce il proliferare delle rendite, ricercate da quegli attori economici che, invece della competizione basata sui meriti, fanno leva sul rapporto col potere pubblico per ottenere privilegi oppure conseguono dei sovraprofiti abusando del loro potere di mercato ovvero ancora concludono intese per assicurarsi prezzi più alti. La rendita non crea nuova ricchezza, ma sottrae dal sistema una quota di risorse, che sarebbe rimasta ad altri, come i consumatori o i soggetti pubblici, incidendo negativamente sull’aumento della domanda aggregata o sull’impiego delle stesse da parte dei bilanci pubblici al fine di stimolare la crescita o promuovere la coesione sociale; c) la concorrenza, infine, contrasta gli eccessi di disuguaglianza (che, secondo un’autorevole corrente di pensiero, hanno favorito la crisi) perché, limitando i privilegi fondati sulle posizioni di rendita, ostacola la concentrazione della ricchezza verso l’alto della struttura sociale.

Il corretto funzionamento concorrenziale del mercato rappresenta, peraltro, uno degli strumenti più efficaci per ostacolare il diffondersi della corruzione, pervasivo cancro dell’economia.

2. Se quelle sopra indicate sono le “virtù” del sistema Euro-nazionale della tutela della concorrenza, quando si passa alle dinamiche specifiche dell’economia italiana, si deve sottolineare come, già prima dell’inizio della crisi, questa si caratterizzasse per un tasso di crescita assai basso, connesso alla ridotta competitività. Una delle cause di tale situazione - secondo l’analisi di numerosi organismi internazionali - risiedeva nella struttura poco aperta alla concorrenza dei mercati, in cui - come già veniva evidenziato nella relazione dell’Antitrust al Parlamento dell’anno scorso - per lungo tempo hanno predominato il “capitalismo di relazione” e la ricerca della rendita (*rent seeking*). In questo contesto, anche le disuguaglianze sono cresciute.

Secondo una recente analisi dell'Istituto per l'economia mondiale (Ifw) di Kiel, l'Italia ha una situazione peculiare. Non considerando l'intervento dello Stato, ossia l'effetto redistributivo delle tasse e della spesa, l'indice di Gini (che misura appunto la disuguaglianza) è passato da 0,42 a 0,53 da metà degli anni ottanta al 2010 (l'indice è compreso tra 0, se l'eguaglianza è totale, e 1 nel caso in cui la ricchezza è concentrata in una sola persona). Negli USA - dove i pericoli delle disuguaglianze sono all'ordine del giorno - l'indice *pre-welfare* è 0,48. Questo significa che in Italia la struttura economica, almeno fino al 2010, ha creato grandi zone di privilegio: invece del mercato aperto sono prevalse le rendite di posizione.

L'Italia attraversa una fase di profondo cambiamento e l'Antitrust è parte di questo processo. Il vigoroso *enforcement*, su cui si è insistito nell'ultimo periodo, e la promozione, attraverso l'esteso uso dei poteri di *advocacy*, della rimozione delle regolazioni che creano barriere e colli di bottiglia nei mercati, si sono inseriti nel contesto più generale delle riforme strutturali decise dal Governo e dal Parlamento.

Più avanti saranno forniti i dati che attestano quanto ampia sia stata l'attività di tutela della concorrenza e del consumatore. Per il momento va sottolineato che l'apertura alla concorrenza si colloca nell'ambito di un cambiamento del quadro giuridico che finalmente sta creando un ambiente favorevole all'iniziativa economica e che rimuove alcune delle principali cause del *deficit* di competitività. In questa prospettiva, vanno almeno citate la riforma del mercato del lavoro e il *Jobs Act*, la legge delega per la riforma della pubblica amministrazione, la nuova disciplina della giustizia civile, l'imminente delega fiscale, l'ormai prossima riforma del codice degli appalti e il progetto sulla banda ultra-larga.

Un'ulteriore spinta all'apertura dei mercati ed all'aumento della competitività potrà venire dall'approvazione parlamentare del disegno di legge annuale sulla concorrenza presentato ad aprile dal Governo all'esame del Parlamento, il quale recepisce gran parte dei contenuti della segnalazione adottata dall'Antitrust nel mese di luglio del 2014. Esso incide su mercati in cui permangono regolazioni che creano privilegi, forme di rendita che non incentivano la concorrenza e l'innovazione: le assicurazioni, i servizi professionali (farmacie, notai, avvocati), le telecomunicazioni, la distribuzione dei carburanti, la distribuzione dell'energia. L'opposizione delle *lobbies*, che difendono le loro rendite di posizione, sarà certamente assai intensa, ma siamo certi che il Parlamento saprà resistervi.

Nel mutato contesto, le imprese stanno cominciando ad assumere (l'occupazione finalmente cresce: + 0,6 per cento nel primo trimestre 2015), mantengono una buona propensione agli investimenti (sia pure con un perdurante ridotto impegno in ricerca e sviluppo), aumentano le esportazioni (+2 per cento), si consolidano alcune *leadership* nell'innovazione da parte di imprese che hanno assunto una dimensione globale e operano in settori cruciali (dall'energia alla meccanica di precisione, dall'agroalimentare al *made in Italy*), vi sono importanti investimenti stranieri, crescono le nuove imprese (275.000 nel solo 2014) e le *start-up* innovative (oltre 3.000, delle quali più di un terzo nate nel 2014), le imprese di alcuni settori che sembravano bloccati riprendono ad investire (come sta avvenendo con gli impegni degli operatori delle telecomunicazioni nella banda ultra-larga: sono previsti investimenti per oltre 5 miliardi di euro).

C'è un'interazione virtuosa tra politiche pubbliche, attività dell'Antitrust e comportamenti delle imprese, che imprime una precisa direttrice di cambiamento all'economia italiana: il passaggio dalla rendita e dal capitalismo di relazione ad un'economia che si apre alla concorrenza "sui meriti" e all'innovazione. Si tratta di un passaggio ancora incompiuto e non privo di contraddizioni, ma necessario se vogliamo avviare una crescita economica duratura in un contesto di salvaguardia della democrazia e della coesione sociale.

E' ormai un'acquisizione teorica condivisa quella secondo la quale l'innovazione è il motore fondamentale della crescita economica. Anche il premio Nobel Edmund Phelps sostiene che i Paesi Occidentali in cui la crescita storicamente è stata elevata e duratura, e che più facilmente hanno superato la crisi, sono quelli che presentano economie dinamiche basate sull'innovazione, ossia sulla ricerca di nuovi prodotti e servizi, o di nuove modalità per produrli. Essa presuppone un ambiente in cui possano fiorire nuove idee e trovare lo spazio per essere verificate, finanziate e realizzate. Tutto ciò passa anche per una cultura che valorizza la creatività e per istituzioni che garantiscono l'apertura dei mercati agli innovatori. Garanzia della struttura aperta dei mercati, innovazione e crescita sono strettamente correlate.

3. Abbiamo parlato dell'importanza dell'*enforcement* antitrust. E' giunto ora il momento di scendere più in dettaglio, fornendo alcuni dati sull'attività svolta. Dall'inizio del 2014 ad oggi sono state irrogate san-

zioni per 266 milioni di euro (più esattamente 186 milioni di euro nel 2014 e 80 milioni di euro nei primi cinque mesi e mezzo del 2015). L'attenzione si è concentrata sui più gravi attacchi alla concorrenza, ossia i cartelli e le intese. Sono stati, infatti, chiusi 23 procedimenti riguardanti intese e 3 procedimenti per abuso di posizione dominante. Nello stesso periodo sono stati avviati 10 nuovi casi riguardanti intese e 3 relativi ad abusi di posizione dominante. Tutti procedimenti molto complessi con sofisticate indagini, anche attraverso ispezioni informatiche, articolate analisi economiche, studi dei mercati e approfondite valutazioni giuridiche, voluminose risultanze istruttorie e difese delle parti.

Altrettanto incisivo è stato l'esercizio dei poteri a tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali scorrette. Complessivamente sono stati chiusi 210 procedimenti (di cui 163 nel 2014 e 47 nel 2015). L'ammontare delle sanzioni irrogate è stato pari a 30 milioni di euro (di cui 19,5 milioni nel 2014).

Tutela della concorrenza e tutela del consumatore sono strettamente interdipendenti e in Europa viene visto come un modello di successo quello Italiano, che affida alla medesima istituzione i due compiti; modello che si è consolidato per effetto del decreto legislativo n. 21 del 2014, con il quale è stata riconosciuta la competenza "generale" dell'Antitrust in tutti i settori economici anche nell'ambito della tutela del consumatore. La tutela della concorrenza interviene sul lato dell'offerta garantendo una struttura aperta del mercato in funzione del benessere del consumatore. La tutela contro le pratiche commerciali scorrette interviene sul lato della domanda, contribuendo a incrementare la fiducia dei consumatori e incentivando una competizione tra imprese basata sui meriti effettivi e non sull'inganno, stimolando, anche per questa via, l'innovazione.

4. Il più recente periodo conferma il *trend* avviato nel 2012 di un riequilibrio del rapporto tra decisioni con impegni e decisioni con sanzioni a favore di queste ultime. Il messaggio chiaro lanciato ai mercati è che gli illeciti antitrust e le pratiche commerciali scorrette sono perseguiti con severità e che, se è stato commesso un illecito, le probabilità di evitare una sanzione sono davvero esigue e comunque subordinate alla presentazione di impegni solidi e idonei a rimuovere, in radice, le preoccupazioni manifestate in sede di avvio del procedimento.

Allo stesso tempo va sottolineato che le regole del procedimento istruttorio davanti all'Autorità assicurano la massima garanzia del di-

ritto di difesa attraverso un contraddittorio pieno, e l'avvio di un'istruttoria non equivale mai a un pregiudizio negativo nei confronti dell'impresa, potendo concludersi con l'accertamento dell'assenza di elementi che provano l'illecito contestato. Peraltro, il modello organizzativo dell'Autorità garantisce l'autonomia degli Uffici nella fase istruttoria e la separazione rispetto alla fase decisoria da parte del Collegio.

Un assetto, insomma, idoneo a rafforzare la dialettica interna e l'indipendenza, oltre a garantire l'approfondita e imparziale valutazione delle ragioni delle parti.

Il successivo controllo giurisdizionale "pieno" effettuato dal Giudice amministrativo completa e assicura la più ampia tutela del diritto di difesa dell'impresa. Ne deriva un sistema pienamente coerente con l'orientamento garantista della Corte europea dei diritti dell'uomo con riguardo ai procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti (sentenze *Menarini* del 2011 e *Grande Stevens* del 2014).

La pienezza e la qualità del controllo giurisdizionale costituiscono una garanzia per l'Autorità: quando il giudice amministrativo ci corregge, traiamo importanti elementi per l'attività futura; quando il giudice conferma le nostre decisioni - cosa avvenuta di recente nei casi di maggiore rilievo - contribuisce a rafforzare la generale efficacia deterrente del sistema di *enforcement* antitrust, rendendo, inoltre, più agevole l'esperimento delle azioni risarcitorie in sede civile, da parte di tutti coloro che hanno subito un danno.

Il processo di apertura dei mercati non si realizza solamente con l'impiego dei procedimenti sanzionatori. Altrettanto intensa è stata la nostra funzione di "avvocati" della concorrenza, attraverso l'impiego dei vari strumenti previsti a tal fine dalla legislazione vigente. L'Antitrust invia segnalazioni a Governo e Parlamento con cui individua l'esistenza di regolazioni che ostacolano la concorrenza in determinati mercati e ne chiede la rimozione. Dal 2014 ad oggi sono stati inviati 127 pareri e segnalazioni a Parlamento, Governo e Pubbliche Amministrazioni in genere.

E' importante, tra questi, ricordare i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito alle valutazioni di compatibilità delle leggi regionali con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione: nei 17 casi in cui il Governo ha impugnato la legge regionale segnalata dall'Autorità, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso in 9 occasioni e lo ha respinto in 4 casi; gli altri ricorsi sono allo stato pendenti.

Infine, va sottolineato l'ampio uso che l'Autorità ha fatto della facoltà di impugnare gli atti amministrativi lesivi della concorrenza davanti al Tar. Si tratta di uno strumento che si è rivelato particolarmente efficace: nel 74 per cento dei casi, le amministrazioni destinatarie del parere motivato si sono adeguate alle indicazioni dell'Autorità, senza rendere necessario il successivo ricorso al Giudice previsto dalla norma.

5. Gli interventi dell'Antitrust hanno riguardato soprattutto quei settori in cui la ricerca della rendita è stata più forte e nei quali l'introduzione di un assetto più competitivo può stimolare innovazione e crescita. Nel breve tempo a disposizione è possibile fare solamente qualche sintetica esemplificazione.

Il mercato farmaceutico è stato, nell'ultimo periodo, oggetto di grande attenzione da parte dell'Autorità.

Nel caso *Roche/Novartis*, l'Antitrust è intervenuta a sanzionare l'intesa orizzontale per la ripartizione del mercato posta in essere da due colossi dell'industria farmaceutica, finalizzata a limitare la diffusione del molto meno caro farmaco Avastin - distribuito da Roche per le cure oncologiche ma estremamente efficace e sicuro, nell'uso *off-label*, anche per il trattamento delle patologie oftalmiche - a vantaggio del più costoso Lucentis, venduto dalla Novartis.

Le differenze di prezzo fra i due farmaci risultavano esorbitanti: a fronte del costo di una dose di Avastin, che poteva variare dai 15 agli 80 euro circa, l'equivalente dosaggio del Lucentis si attestava su un prezzo superiore ai 900 euro.

Nell'accertare e sanzionare l'esistenza di un articolato sistema spartitorio concertato tra le due case farmaceutiche, l'Autorità non è naturalmente entrata nel merito delle questioni medico-scientifiche sottese all'efficacia e alla sicurezza dei farmaci; eppure, al riguardo, non può non rilevarsi come, recentemente, l'Organizzazione Mondiale della Sanità abbia respinto la richiesta di Novartis di inserire Lucentis tra i farmaci essenziali per l'oculistica, proprio in quanto nella lista è già presente Avastin, ritenuto efficace e sicuro, nonché più economico.

Con riferimento a tale intesa, appare di immediata evidenza come l'accertamento *antitrust* risulti suscettibile anche di importanti ricadute in termini di spesa pubblica, soprattutto in un contesto in cui gli stringenti vincoli di bilancio rischiano di incidere pesantemente

sul finanziamento e sul funzionamento dell'assistenza sanitaria pubblica. Il Tar del Lazio ha confermato integralmente la decisione dell'Autorità e allo stato pende l'appello al Consiglio di Stato.

Analoghe preoccupazioni - in termini di alterazione del corretto funzionamento del mercato e di ricadute sul 'diritto alla salute' e sul contenimento della spesa pubblica farmaceutica - sono sottese all'accertamento, attualmente in corso, in merito a presunte strategie abusive poste in essere da un'altra società farmaceutica, consistenti in condotte volte a ottenere in fase di negoziazione con l'AIFA, anche attraverso la credibile minaccia del ritiro delle proprie specialità medicinali dal mercato, un incremento molto rilevante del prezzo di vendita di alcuni farmaci antitumorali, per i quali non esistono farmaci sostituibili. Sempre nell'ottica di verificare il corretto svolgimento di dinamiche competitive nei mercati dei farmaci, è stata recentemente avviata un'indagine conoscitiva sui vaccini per uso umano.

Un altro campo in cui numerosi sono stati gli interventi dell'Antitrust è quello degli appalti. Attraverso accordi diretti alla ripartizione delle gare tra diverse imprese si paralizza la concorrenza, ottenendo una rendita che è pari all'innalzamento dei prezzi rispetto a quelli che sarebbero stati offerti in presenza di una concorrenza effettiva. Il *bid rigging* - ossia il coordinamento tra imprese che partecipano al mercato dei contratti pubblici - scarica i costi della rendita sui bilanci pubblici, sottraendo risorse a usi più funzionali a stimolare l'economia o a rafforzare la coesione sociale.

In questo settore, com'è noto, l'Autorità nazionale anticorruzione - Anac sta svolgendo uno straordinario lavoro; l'intervento dell'Antitrust, quanto ai profili di propria competenza, ha luogo in un clima di efficace e costante collaborazione tra le due Autorità: obiettivo comune è la realizzazione di mercati trasparenti e pienamente concorrenziali.

I principali antidoti per combattere il diffondersi della corruzione - vera e propria tassa occulta per il sistema economico - sono una concorrenza effettiva e, come più volte rilevato dall'Autorità, la certezza del diritto e la sburocratizzazione, in modo tale da ridurre i margini di discrezionalità degli interventi nella sfera economica.

Dal 2014 ad oggi, l'Antitrust ha accertato e sanzionato 5 intese aventi ad oggetto la partecipazione a gare di appalto riguardanti, tra l'altro, gare relative ai contratti di assicurazione del trasporto pubblico locale, ai servizi di post-produzione della RAI, alle forniture di

materiali e servizi a Trenitalia, ai servizi di ristoro sulla rete autostradale. E' attualmente in corso un procedimento teso a verificare la possibile esistenza di un coordinamento volto alla spartizione dei lotti nell'ambito della gara Consip, con base d'asta di circa 1,63 miliardi di euro, per l'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici e nei centri di formazione della Pubblica Amministrazione.

Al di là delle condotte delle imprese, nei servizi pubblici locali troppi sono ancora gli ostacoli che deprimono la concorrenza e l'innovazione creando privilegi e rendite di posizione in favore di un numero limitato di operatori, spesso di natura pubblica.

Per questo, in più occasioni, l'Autorità ha chiesto la rimozione di misure che garantivano l'estensione delle riserve ad attività liberalizzate o, comunque, non rientranti nell'area dell'esclusiva prevista per legge e invocato il rispetto degli stringenti requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per giustificare gli affidamenti *in house* e le deroghe alla concorrenza da essi discendenti. In questo settore, la concorrenza, sia quella *nel* che quella *per* il mercato, resta l'opzione preferibile in un'ottica di riduzione della spesa pubblica e di aumento dell'efficienza dei servizi erogati ai cittadini.

Il settore bancario, nella prospettiva della creazione di assetti di mercato che incentivino la ripresa economica e sostengano la competitività del Paese, assume una valenza strategica.

Alcune importanti indicazioni fornite dall'Autorità, tese ad incentivare l'innescarsi di più accentuate dinamiche competitive nel settore bancario, sono state recentemente recepite dal legislatore, che, con il decreto legge n. 3 del 2015 (*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*), ha affrontato due aspetti di notevole rilievo, da un lato, intervenendo sulla struttura e sulla *governance* delle banche popolari, al fine di rendere il sistema più efficiente e contendibile; dall'altro, introducendo misure per la portabilità dei conti correnti, idonee a incentivare la mobilità dei consumatori e a contribuire, in tal modo, al delinearsi di un mercato maggiormente concorrenziale.

Sul piano dell'*enforcement* delle regole di concorrenza alle condotte poste in essere dagli istituti bancari, è attualmente in corso un'istruttoria nei confronti di alcune banche operanti nelle province di Bolzano e Trento, volta a verificare se queste abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza nella determinazione dei tassi da applicare ai mutui immobiliari.

E, sempre nello stesso settore, il recente protocollo di intesa siglato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione di

fondazioni e di casse di risparmio, che segna l'avvio dell'autoriforma delle fondazioni di origine bancaria, appare finalizzato a risolvere alcune delle criticità, in più occasioni segnalate dall'Autorità, legate al ruolo delle fondazioni nell'azionariato delle banche: il contenuto del protocollo di intesa si muove nella direzione auspicata dall'Autorità, vale a dire il superamento del ruolo e del condizionamento delle fondazioni sull'assetto azionario del sistema bancario italiano.

Il settore dei servizi professionali è stato indubbiamente investito da un rilevante processo di liberalizzazione; e tuttavia residuano ancora riferimenti normativi che, prestandosi a strumentali interpretazioni restrittive da parte degli Ordini professionali, sono suscettibili di vanificare, di fatto, la portata liberalizzatrice dei recenti interventi normativi. Su tali profili l'Autorità si è soffermata nell'esercizio dei suoi poteri di segnalazione.

Sul versante dell'applicazione delle regole della concorrenza, l'attenzione è stata focalizzata sulle condotte degli Ordini professionali tese ad incidere sulle più rilevanti leve competitive nell'esercizio dell'attività d'impresa: la fissazione delle tariffe e la pubblicizzazione della propria attività. Gli interventi hanno riguardato quasi tutte le professioni: dagli avvocati ai notai, dai medici agli architetti.

Voglio sottolineare che l'azione dell'Autorità nel settore delle libere professioni non è finalizzata a mettere in discussione l'applicazione di codici di condotta volti a garantire l'etica, la preparazione, l'affidabilità e la correttezza dei professionisti, ed il ruolo che gli Ordini professionali rivestono in questa delicata funzione, ma a far sì che tali legittimi e relevantissimi compiti non si traducano in - o siano lo schermo per - indebite limitazioni al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali, a svantaggio dei consumatori e, in ultima istanza, degli stessi professionisti che operano nel mercato.

C'è un altro rilevante settore in cui l'attenzione dell'Antitrust è stata costante: quello delle telecomunicazioni. Ma, prima di parlare di ciò che è stato fatto, è opportuno richiamare alcuni aspetti del quadro generale in cui tali ultimi interventi si inseriscono.

6. Il processo di cambiamento epocale (a livello delle strutture economiche come di quelle istituzionali), indotto dall'esigenza di affrontare la crisi e stimolare la crescita, deve confrontarsi con un altro grande fattore di mutamento, indipendente dalla crisi: la quarta rivoluzione industriale promossa dall'affermazione dell'economia digitale.

La digitalizzazione in tutte le sue molteplici forme - dai nuovi servizi che si offrono nel *web* alle inedite comunità realizzate attraverso le piattaforme digitali, alla “Nuova rivoluzione delle macchine” (per usare il titolo del fortunato saggio di Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee, che fanno riferimento al sempre più pervasivo ruolo che le tecnologie digitali assumono nei processi produttivi) - costituisce l’espressione maggiore della spinta all’innovazione ed è un *driver* fondamentale di crescita. Pertanto, il nostro Paese oggi deve affrontare la sfida di colmare rapidamente il divario digitale che lo separa dai principali Paesi europei (in base al *Digital Scoreboard* 2015 l’Italia è al 25° posto tra gli Stati UE per maturità digitale).

Parimenti, va riconosciuto che la quarta rivoluzione industriale porta con sé inediti conflitti che sembrano caratterizzare l’economia del XXI secolo: la distruzione massiccia di posti di lavoro in settori economici tradizionali; l’emergere di nuove diseguaglianze; l’affermazione di soggetti (come gli *over-the-top*) dotati di un potere economico di ampiezza ancora maggiore di quello delle tradizionali multinazionali e perciò in grado di condizionare sia le dinamiche del mercato, con eventuali effetti di chiusura ai nuovi entranti, sia la funzionalità della democrazia; i nuovi conflitti tra i giganti della rete e le imprese di settori più tradizionali (si pensi al conflitto tra Uber e i tassisti o a quello tra Google e gli editori tradizionali).

Di fronte a tali conflitti possono alimentarsi movimenti neo-ludistici diretti a bloccare il cambiamento. Oppure si può cercare di minimizzare gli effetti negativi e sfruttare i vantaggi dell’ultima rivoluzione industriale: libertà invece di limitazione, abbondanza invece di scarsità. Abbondanza che consiste nell’aumento di volume, varietà e qualità, e nell’abbassamento del costo dei tanti beni e servizi resi disponibili dall’economia digitale.

Come realizzare tutto ciò è compito della politica, a livello nazionale e a livello europeo. Per esempio, come indicato in una segnalazione dell’Autorità, andrebbe ripensato il regime del diritto d’autore in modo da contemperare le innovazioni riguardanti l’uso dei contenuti nella rete con l’esigenza di assicurare la remunerazione delle imprese che quei contenuti producono.

Ma le sfide che, in modo estremamente sintetico, abbiamo prospettato chiamano in giuoco anche l’Antitrust. Innanzitutto, si tratta di favorire il rapido sviluppo di una rete *ultrabroadband*, senza la quale i nuovi servizi digitali non avranno l’infrastruttura necessaria

per svilupparsi. Le nuove opportunità aperte alle imprese (si pensi all'*e-commerce* che consente la presenza delle imprese sui mercati globali, oppure al *cloud*) e ai consumatori, in termini di qualità dei servizi e ampliamento delle possibilità di scelta, richiedono un'elevata quantità di banda e quindi una rete "a prova di futuro".

Le telecomunicazioni costituiscono, infatti, la spina dorsale dell'economia digitale. Va però segnalato che il controllo da parte di un operatore verticalmente integrato dell'infrastruttura di rete fissa, utilizzata per l'accesso a *internet* - in assenza di competizione infrastrutturale - può diventare una rendita se non sussistono garanzie idonee ad assicurare che il titolare dell'infrastruttura consenta l'accesso alla rete, a condizioni non discriminatorie, agli altri operatori.

A tal riguardo ricordo che il Consiglio di Stato, con una sentenza del 2015, ha definitivamente confermato la decisione dell'Antitrust che sanzionava con 103,8 milioni di euro Telecom Italia, tra l'altro, per aver reso difficoltoso per gli altri operatori l'accesso alla propria rete.

Ma l'attenzione dell'Antitrust non è rivolta solo alla concorrenza statica. Il tema degli investimenti nelle reti in fibra, infatti, ha costituito l'oggetto dell'indagine conoscitiva sul settore della banda larga che l'Antitrust, congiuntamente con il regolatore di settore, ha concluso alla fine del 2014. Oggi più che mai la capacità degli operatori privati di poter cogliere appieno le opportunità di investimento offerte dal mercato dipende dalla definizione di una politica pubblica certa, trasparente e coerente nelle sue diverse articolazioni istituzionali: politica industriale, concorrenza, regolazione. Grazie al lavoro di tutte le istituzioni che contribuiscono alla *governance* economica del settore, tale obiettivo è a portata di mano, soprattutto dopo la predisposizione della Strategia italiana per la banda ultralarga da parte del Governo, cui ovviamente spettano le scelte di politica industriale per assicurare un assetto infrastrutturale efficiente, ferma restando la necessità di realizzare lo stesso in un contesto effettivamente concorrenziale. Ora tocca alle imprese fare la loro parte di protagonisti del mercato cogliendo senza riserve la sfida dell'innovazione.

7. Vi sono poi le grandi questioni poste dall'affermazione dei giganti della rete, titolari di un potere di mercato tale da avere effetti diretti sui rapporti economici che si svolgono nell'economia reale. Oggi l'accesso a determinate piattaforme è, infatti, spesso condizione neces-

saria per poter svolgere un'attività tipica dell'economia reale.

Questo è, per esempio, il caso degli albergatori in rapporto a Booking.com e Expedia, attraverso i quali è effettuata la maggioranza delle prenotazioni alberghiere: l'Autorità è intervenuta per verificare la legittimità delle clausole nei contratti imposti agli alberghi che impedivano a questi ultimi di praticare prezzi più bassi attraverso altri intermediari *online* ed altri canali distributivi.

Il procedimento istruttorio si è concluso nei confronti di Booking.com (rimanendo ancora aperto nei confronti di Expedia), con l'accettazione degli impegni proposti dall'operatore volti a limitare l'uso delle clausole di parità tariffaria quale parte integrante del proprio modello di *business* basato sul pagamento di commissioni, così aumentando in modo sostanziale il margine di manovra degli hotel. Gli impegni offerti da Booking.com, accettati contestualmente dalle tre autorità antitrust intervenute (Italia, Francia e Svezia) - fruttuoso esempio di collaborazione nell'ambito della rete europea della concorrenza - conseguono il giusto equilibrio per i consumatori, ripristinano la concorrenza e, al contempo, preservano la fruizione semplice e gratuita dei servizi di ricerca e di comparazione, incoraggiando lo sviluppo dell'economia digitale.

In tanti altri casi, gli interventi hanno riguardato il vasto mondo dell'*e-commerce* e hanno impiegato gli strumenti di tutela del consumatore.

È stato in particolare affrontato il tema delle false recensioni *online* pubblicate sul noto sito Tripadvisor. L'Autorità ha accertato l'assenza di procedure di controllo idonee ad assicurare che le opinioni riportate fossero sempre il frutto di reali esperienze turistiche; tale condotta è stata sanzionata in quanto pratica commerciale scorretta. Un intervento di tenore analogo ha riguardato i cosiddetti comparatori *online* delle offerte delle compagnie assicurative sull'RC auto, rispetto ai quali sono state rilevate carenze di trasparenza delle informazioni sulla natura dell'attività economica da essi svolta, sull'ampiezza e rappresentatività dei confronti, nonché sulle modalità di calcolo degli sconti pubblicizzati. L'intervento a tutela del consumatore in questo settore è stato arricchito dalla preziosa collaborazione con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni - Ivass.

Un altro caso emblematico dei rischi che il consumatore corre nel mondo del *web* riguarda il *download* di applicazioni apparentemente gratuite su *smartphone* e *tablet* scaricabili da negozi *online*. Oggetto dell'accertamento - che ha coinvolto sia lo sviluppatore sia gli *store on-*

line iTunes, Google Play e App-Shop Amazon per Android - sono state alcune condotte potenzialmente ingannevoli consistenti nella presentazione come gratuite di *app* che non richiedevano alcun corrispettivo per il *download* e l'installazione, ma che successivamente offrivano acquisti al loro interno (*in-app purchase*) volti a consentire, a seconda dei casi, una completa fruizione del *software* o l'accesso a funzioni specifiche dello stesso e/o a contenuti particolari, ovvero il passaggio a livelli superiori nei *videogames*, ecc. Il procedimento si è chiuso con impegni che hanno consentito di rendere più trasparente l'offerta attraverso l'eliminazione del termine gratis dalla presentazione, ovvero la specificazione che la gratuità riguarda solo il *download*, al fine di tutelare in tal modo i consumatori soprattutto più giovani.

E' proseguita l'attività di contrasto alla contraffazione, anche grazie alle segnalazioni di alcune associazioni di consumatori e dell'INDICAM (l'associazione delle industrie di marca per la lotta alla contraffazione). Le istruttorie svolte hanno permesso di accertare una sicura induzione in errore dei visitatori di siti che vendevano prodotti contraffatti, e in molti casi si è ottenuta l'interruzione dell'accessibilità dei siti da parte degli utenti della rete che facevano richiesta di connessione dal territorio italiano. In questo modo, insieme al consumatore, l'Antitrust ha tutelato il *made in Italy*.

8. L'attività dell'Autorità a tutela del consumatore non si è, peraltro, limitata ai settori tecnologicamente più avanzati ma ha riguardato, tra l'altro, ambiti particolarmente sensibili, in cui, in ragione della natura del servizio e delle caratteristiche del mercato, si registra un forte squilibrio nei rapporti commerciali con le imprese.

Ebbene, proprio per eliminare questa situazione di "patologica dipendenza" del consumatore dall'impresa, l'Autorità ha intensificato l'*enforcement* nei settori dell'energia elettrica, del gas e idrico dove sono stati segnalati casi particolarmente odiosi di attivazioni di forniture non richieste, di fatturazione di ingenti somme per consumi presunti, accompagnate in alcuni casi da rifiuti di rateizzazione, minacce di distacco, avvio di procedure di riscossione dei mancati pagamenti.

L'attività di tutela del consumatore può inoltre contare in questi settori anche sul proficuo apporto derivante dall'intensa collaborazione avviata con l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici.

9. L'efficacia del *rating* di legalità nella lotta alla corruzione e all'agire illecito delle imprese si è ulteriormente rafforzata con l'adozione nel

febbraio del 2014 del decreto interministeriale con cui sono stati fissati i criteri per tenere conto di tale certificazione nella concessione di finanziamenti pubblici e nell'accesso al credito. Il valore premiale riconosciuto a questo importante strumento ha, infatti, rappresentato un forte stimolo per le imprese a sottoporsi ai controlli dell'Autorità. Grazie a questo nuovo tassello il numero delle domande di attribuzione del *rating* è più che raddoppiato, passando da 142 nel 2013 a 407 nel 2014, per raggiungere un picco molto elevato nei primi cinque mesi del 2015, in cui si registrano ben 605 richieste inviate all'Autorità.

Poiché per combattere l'illegalità è necessario un intervento ad ampio raggio che coinvolga tutte le amministrazioni impegnate a diverso titolo in questa delicata funzione, nel corso dell'anno è stata intensificata la collaborazione con l'Anac al fine di creare un'efficace sinergia nell'acquisizione di informazioni utili al miglior svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali.

Prosegue, altresì, l'attività di controllo svolta dall'Autorità in materia di conflitto di interessi che, nel corso del 2014, evidenzia una maggiore consapevolezza dei divieti connessi all'assunzione del mandato governativo da parte dei destinatari della legge.

Nel 2014 sono stati trattati 612 casi, di cui 146 riguardanti le incompatibilità patrimoniali, 401 le situazioni di conflitto d'interessi e 65 i divieti post-carica. La fase patologica del regime dei divieti post-carica è stata pressoché eliminata grazie all'intensa attività consultiva svolta a partire dal 2011.

A livello normativo vanno, tuttavia, ancora attuati gli interventi di riforma necessari a rafforzare le misure a carattere preventivo e i poteri di *enforcement* dell'Autorità, proseguendo l'*iter* del disegno di legge in discussione in Parlamento. In tal senso, come più volte segnalato dall'Autorità, appare indispensabile soprattutto una riformulazione della nozione di conflitto di interessi che dia rilevanza, sulla scorta delle soluzioni accolte a livello internazionale, alla situazione di "pericolo".

10. I costi dell'attività dell'Autorità non gravano sul bilancio dello Stato; allo stesso tempo, per il solo anno 2014, l'importo delle sanzioni irrogate, pari a 186 milioni di euro, è confluito nelle finanze pubbliche.

Questo non significa, in alcun modo, che l'Autorità si senta sollevata dall'obbligo di dare conto al Parlamento e agli operatori del

mercato che contribuiscono al finanziamento delle scelte fatte e dei risultati ottenuti.

E', infatti, continuata senza sosta l'attività volta a perseguire la migliore gestione possibile delle risorse umane e finanziarie.

L'insieme di queste attività ha consentito, ad esempio, di ridurre del 72 per cento le spese relative alle auto di servizio, del 28 per cento quelle per le utenze telefoniche e per lavoro straordinario, del 55 per cento le spese per le banche dati.

E' stato, tra l'altro, intrapreso un progetto, chiamato "Antitrust digitale", finalizzato ad aumentare la capacità di interazione, all'interno e all'esterno dell'Autorità, per via esclusivamente telematica, oltre che teso a incrementare, ancor di più, il tasso di conoscibilità e trasparenza dell'azione svolta. Così come si è agito anche sul versante dell'efficienza dell'attività amministrativa; mi limito a due esempi emblematici in quanto ricadenti in ambiti oggetto di attenzione anche della pubblica opinione quanto alla capacità gestionale della Pubblica Amministrazione: l'utilizzo dei fondi europei e i tempi di pagamento dei debiti.

L'Autorità, infatti, per un verso è risultata aggiudicataria di entrambi i progetti comunitari per la formazione dei giudici europei ai quali ha partecipato, riuscendo ad aggiungere un importante tassello per la costruzione di un'uniforme e diffusa conoscenza del diritto della concorrenza anche da parte della giurisdizione utilizzando fondi provenienti, pressoché integralmente, dalla Commissione europea; dall'altro, è riuscita a tagliare i tempi di pagamento dei propri fornitori, giungendo ad una media di 24 giorni per l'estinzione dei propri debiti, un termine cioè ben inferiore a quello massimo previsto dalla legge. E ciò come necessario segnale di ulteriore attenzione verso un'esigenza giustamente fatta valere a gran voce dal mondo imprenditoriale.

Da ultimo, mi piace ricordare come, nella nostra Autorità, la parità di genere sia pienamente realizzata: gli incarichi direttivi sono, infatti, ricoperti per il 50 per cento da donne e per il 50 per cento da uomini.

\*\*\*\*\*

Per concludere, ringrazio tutti coloro che rendono possibile la nostra attività: la Guardia di Finanza che collabora con grande efficacia allo svolgimento delle nostre indagini, il TAR del Lazio e il Con-

siglio di Stato, le cui pronunce sui provvedimenti adottati risultano decisive per orientare l'azione dell'Autorità nel più profondo rispetto della legittimità amministrativa, l'Avvocatura generale dello Stato, la cui assistenza legale è per noi imprescindibile, le Autorità di regolazione con le quali il confronto è costante e sempre ispirato alla più ampia collaborazione, la Direzione Generale Concorrenza della Commissione Europea e tutte le Autorità nazionali del *network* europeo.

Senza il costante e illuminato contributo di Salvatore Rebecchini e di Gabriella Muscolo le decisioni dell'Autorità non sarebbero le stesse: li ringrazio per il loro prezioso apporto.

Ringrazio, in modo non formale, il Segretario Generale, il Capo di Gabinetto e il Capo del mio *staff* per la loro quotidiana e sapiente opera di coordinamento e indirizzo dell'intera attività dell'Autorità.

Lasciatemi chiudere con un sentito grazie a tutti i dipendenti dell'Autorità, senza la loro professionalità e abnegazione nessuno dei risultati conseguiti sarebbe stato possibile: il capitale umano delle donne e degli uomini dell'Antitrust è una risorsa indispensabile per il Paese.

