

LA RELAZIONE DELL'ACGM RELATIVA ALL'ANNO 2009

di Maria Rosa Battagion
02 luglio 2010

A vent'anni dall'istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Presidente Catricali, presentando la Relazione sull'attività svolta nel 2009, ha sottolineato che i progressi fatti in merito alla tutela e alla promozione della concorrenza, non sono tali da poter affermare l'esistenza di una "maturità concorrenziale".

A vent'anni dall'istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Presidente Catricali, presentando la Relazione sull'attività svolta nel 2009, ha sottolineato che i progressi fatti in merito alla tutela e alla promozione della concorrenza, non sono tali da poter affermare l'esistenza di una "maturità concorrenziale". Non solo è mancato un percorso coerente di ristrutturazione e di apertura effettiva dei mercati, ma anche un processo di liberalizzazione più organico. Permangono diffuse tendenze alla collusione, all'esercizio del potere di mercato da parte di soggetti dominanti e in generale si osserva una bassa permeabilità alla cultura della concorrenza sia nel mondo imprenditoriale, sia nell'agire economico dello Stato.

Le dinamiche concorrenziali presentano livelli di criticità molto eterogenei tra i diversi settori, con una valenza particolarmente negativa per quanto concerne il terziario. Trasporti, energia, telecomunicazioni, credito e assicurazioni, servizi locali, servizi professionali e sanitari si confermano quei comparti dove gli stimoli concorrenziali sono ancora estremamente contenuti; laddove, proprio questi settori pesano fortemente sulle condizioni di competitività del Paese. A titolo esemplificativo, è stato sottolineato che i costi degli input produttivi in Italia sono più alti della media europea (28% l'energia elettrica, 6% i fidi bancari e 100% la Rca auto), con relativo aggravio sui costi della grande industria, delle imprese medio-piccole e naturalmente sui consumi delle famiglie. Analogamente, i procedimenti di tutela dei consumatori nel anno 2009 si sono concentrati in quei settori concorrenzialmente deboli come le comunicazioni, i servizi creditizi e finanziari.

Al di là dei dettagli relativi ai singoli mercati, vi sono alcuni aspetti generali ed alcuni elementi di novità nella Relazione che meritano di essere affrontati.

In primo luogo, è stato dato ampio spazio al settore della sanità, sul quale è stata avviata anche una indagine conoscitiva. L'Autorità è intervenuta su un tema delicato e centrale nel dibattito politico attuale per ribadire, da un lato, l'esigenza di promuovere l'eccellenza nel servizio sanitario, l'efficienza nell'uso delle risorse e la qualità della spesa. Dall'altro, per sottolineare la necessità di rimuovere contesti collusivi, causa di oneri impropri a carico della collettività, cominciando in primis a far adottare alle aziende pubbliche il modello di bilancio imposto ai privati e generalizzando il sistema degli acquisti centralizzati per razionalizzare la spesa.

Il secondo elemento da segnalare è la recente riforma che ha interessato i servizi pubblici locali (art. 15 del D.L. 135 del 2009 e emendamento dell'art. 23-bis del D.L. 112/2008). Tale emendamento, che ha imposto l'obbligatorietà della gara con affidamento ai privati o della selezione di un socio per la gestione attraverso una società mista, nonché una precisa scansione temporale, non sembra aver sortito i risultati sperati. Il meccanismo legislativo risulta indebolito dall'istituto della proroga e dalle deroghe, tant'è che il comparto continua a far registrare una ridotta capacità concorrenziale. I servizi locali risultano ancora saldamente in mano alle imprese ex municipalizzate, mentre il comparto idrico, in particolare, sembra essere caratterizzato da nicchie di monopolio e di privilegi operativi, sia pubblici, sia privati, che restringono la concorrenza a scapito dell'efficienza.

Nell'ambito dei servizi pubblici, è importante un richiamo ai servizi postali, in quanto il diritto comunitario impone entro la fine del 2010 l'eliminazione della area di riserva legale nella fornitura del servizio universale. Si impone quindi la necessità di un quadro normativo che stabilisca le regole di accesso alla rete e le nuove garanzie del servizio universale nel rispetto della concorrenza e dell'apertura del mercato.

Poco o nulla invece è stato detto in relazione ai servizi privati e alle prestazioni professionali, che sono

tuttora caratterizzati da importanti ostacoli regolatori.

Un terzo elemento di novità, sotto il profilo della regolazione, è relativo alla "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", introdotta nel luglio del 2009, secondo la quale il Governo dovrà tradurre in iniziative legislative le indicazioni fornite dall'Autorità. In questo senso l'Autorità si qualifica come un interlocutore privilegiato nei confronti del Governo e del Parlamento nell'ambito della competition advocacy. Si noti, tuttavia che il termine di legge previsto per l'approvazione del progetto in Consiglio dei Ministri è scaduto senza che alcun disegno governativo sia stato presentato. Inoltre, è stata auspicata una nuova stagione di liberalizzazioni, che possa essere coadiuvata dalle riforme costituzionali, introducendo di fatto l'Autorità nel vivace dibattito politico, economico e istituzionale in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Un ultimo aspetto da sottolineare è relativo alla tutela della concorrenza. Nel 2009 si sono conclusi 12 procedimenti istruttori per intese illecite, con 6 casi di infrazioni accertate, per sanzioni pari a 50 milioni di euro e 5 impegni presentati dalle parti. Per quanto concerne gli abusi di posizione dominante solo uno, dei 6 procedimenti avviati, si è concluso con sanzione, mentre gli altri sono terminati, di nuovo, con l'accettazione di impegni tra le parti. Si riconferma una tendenza già in atto nell'impiego sempre più frequente dello strumento degli impegni, per quanto riguarda le intese dal 27% del 2007 al 45% del 2009, mentre per la fattispecie dell'abuso dal 60% all'84% negli stessi anni. Laddove tale strumento presenta indubbi vantaggi, sia dal punto di vista dell'Autorità, sia da parte delle stesse imprese coinvolte, tuttavia solleva qualche dubbio sulla natura stessa dell'intervento antitrust. Il punto nodale è relativo al fatto che l'assunzione di impegni permette la chiusura dell'istruttoria senza l'accertamento dell'eventuale infrazione, quindi senza una sentenza e una sanzione. Di conseguenza, si ridimensiona l'efficacia deterrente dell'intervento stesso, non si crea un precedente giurisprudenziale e si limita la possibilità di chiarire quali siano i comportamenti leciti o illeciti, nonché le eventuali sanzioni, per le imprese.