

Audizione del Prof. Giovanni Pitruzzella
Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Camera dei Deputati
X Commissione Parlamentare
Attività Produttive, Commercio e Turismo

4 giugno 2013

Sommario

<i>Premessa</i>	1
<i>L’attività di advocacy</i>	3
Amministrazione pubblica e oneri burocratici.....	3
Distribuzione dei carburanti.....	4
Servizi pubblici locali.....	5
Trasporto persone e merci.....	6
Telecomunicazioni.....	7
Servizi finanziari e settore assicurativo.....	8
Professioni.....	9
Settore farmaceutico.....	11
<i>L’attività di enforcement</i>	12
Telecomunicazioni.....	12
Settore assicurativo.....	13
Settore farmaceutico.....	13
<i>L’attività di tutela dei consumatori</i>	14

Premessa

Negli ultimi anni, come noto, eccezion fatta per le economie emergenti e per i cc.dd. BRIC in particolare, tutti i sistemi produttivi industrializzati hanno affrontato una grave crisi che ha fatto sorgere, da più parti, forte scetticismo in merito al loro stesso funzionamento e alla loro capacità di produrre crescita economica, progresso e, infine, benessere per i cittadini. In tale contesto, in molti hanno affermato il fallimento delle politiche liberali, invocando, da un lato, il ritorno ad un maggior intervento diretto dello Stato nell’economia e, dall’altro, un allentamento del rigore nell’applicazione delle regole della concorrenza.

A supporto di tale tesi vengono richiamate le ripercussioni negative sul piano occupazionale e sociale dovute alla possibile uscita dal mercato delle imprese meno efficienti a seguito degli interventi pro-concorrenziali dell’Autorità - sia quelli che si traducono nella spinta verso la modifica delle regole, sia quelli che si concretizzano nei poteri tradizionali dell’Antitrust di

repressione degli illeciti anticoncorrenziali. Al riguardo, desidero ribadire, in apertura di questo mio intervento, che l'Autorità è ben consapevole dell'estrema delicatezza del momento di crisi attuale e dei sacrifici che possono derivare dall'implementazione delle politiche per la concorrenza: per tale ragione, l'Autorità ha, in più occasioni, richiamato l'attenzione del decisore politico sulla necessità che le misure di liberalizzazione siano accompagnate da altri interventi diretti a mantenere la coesione sociale, a contenere le disuguaglianze, a sostenere i soggetti più deboli ed a favorire nuove opportunità che facilitino il reinserimento nel mercato del lavoro di coloro che ne sono stati estromessi.

Ma il processo di apertura alla concorrenza dei mercati, tanto nei settori tradizionali quanto in quelli emergenti e maggiormente dinamici, non può essere arrestato. La consapevolezza della delicatezza del periodo di difficoltà che il nostro Paese sta attraversando non deve portare ad indebolire l'azione volta a tutelare le ragioni della concorrenza, perché solo da un maggior grado di competitività nei mercati ci si può attendere - nel medio termine - uno stimolo all'attività innovativa e all'efficiente allocazione delle risorse all'interno delle imprese, una ripresa della crescita economica e, quindi, maggiore occupazione e incremento di benessere per i consumatori.

Tale meccanismo, valido in ogni sistema produttivo industrializzato, assume particolare rilievo nel contesto dell'economia italiana. Non può essere ignorato, infatti, che nel nostro Paese il deterioramento della situazione economica si è prodotto nell'ambito di mercati ancora fermi ed ingessati a causa non solo delle condotte delle imprese che rendono non competitivi gli scenari attuali, ma anche dell'esistenza di discipline regolamentari e normative che ostacolano il pieno sviluppo della concorrenza. Tali fattori contribuiscono altresì a rallentare una piena ripresa dell'economia. Ancor oggi il raggiungimento dell'obiettivo di una piena concorrenza dei mercati nel sistema italiano sembra lontano, poiché sono numerose le disposizioni legislative e regolamentari che possono limitare la concorrenza nei mercati e sono molte quelle il cui effetto va oltre quanto necessario per raggiungere gli individuati obiettivi strategici. In definitiva, un mercato aperto e concorrenziale richiede non solo la certezza delle regole del gioco, ma anche che dette regole non siano sovrabbondanti, siano di buona qualità e tali da non consentirne l'elusione.

Il presente intervento illustra, dapprima, le criticità concorrenziali, settore per settore, già oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità nell'esercizio dei suoi poteri di segnalazione e,

nella seconda parte, i principali interventi di repressione delle condotte illecite ai sensi della normativa antitrust effettuati nell'ultimo anno.

L'attività di advocacy

Amministrazione pubblica e oneri burocratici

Il raggiungimento dell'obiettivo di una piena concorrenza dei mercati nel sistema economico italiano sembra lontano anche a causa dell'inefficienza delle **pubbliche amministrazioni** e della pesantezza degli **oneri burocratici** che rappresentano fattori molto penalizzanti per il nostro Paese e scoraggiano gli investimenti. Le politiche fin qui seguite hanno incontrato un significativo ostacolo dovuto al fatto che i pubblici poteri, se da una parte introducono semplificazioni, dall'altra individuano nuovi oneri burocratici. La "semplificazione", inoltre, ha riguardato principalmente il livello statale, mentre nel nostro ordinamento istituzionale l'attività amministrativa tende a concentrarsi negli ambiti regionali e locali.

Ciò che, allo stato attuale, più appare necessario è introdurre meccanismi che disincentivino e sanzionino i ritardi nell'adozione dei provvedimenti amministrativi e consentano a imprese e cittadini di conoscere preventivamente ed in modo certo quali siano i tempi dell'azione amministrativa. A tal fine, dovrebbe introdursi una norma che preveda un indennizzo *forfetario* e automatico per i ritardi delle pubbliche amministrazioni, la quale coesisterebbe con la possibilità di far valere il 'danno da ritardo' davanti al giudice. D'altra parte, si ritiene indispensabile riordinare, eventualmente sopprimendo o accorpando, i troppi enti che affollano il sistema amministrativo (come le Province, le Comunità montane, i consorzi di enti locali), al fine di rendere più efficiente il processo decisionale amministrativo e di assicurare una dimensione migliore allo svolgimento ottimale delle funzioni loro assegnate.

Deve, inoltre, essere rivista ed approfondita la disciplina legislativa dei poteri sostitutivi e, con riguardo ai procedimenti e alle attività amministrative più importanti, prevedere espressamente quale ente o organo sia deputato ad intervenire, in chiave sostitutiva, in caso di inerzia del soggetto responsabile dell'attività. Tale sostituzione dovrebbe operare sia tra uffici di livello diverso della medesima amministrazione, sia nel rapporto tra diversi soggetti istituzionali (Comuni, Regioni, Stato).

Distribuzione dei carburanti

Le problematiche derivanti da un complesso sistema di riparto di competenze si riscontrano, altresì, allorché si guarda alla disciplina che governa le **reti di distribuzione di carburante**. In questo ambito l'obiettivo dell'ammodernamento e della razionalizzazione della rete è presente da tempo nella legislazione statale.

Al fine di favorire uno sviluppo qualitativo della rete distributiva, il legislatore nazionale ha introdotto, con il decreto legislativo 6 luglio 2011 n. 98, all'art. 28 comma 5, l'obbligo di installazione di apparecchiature *'self service'-prepay* presso tutti gli impianti di distribuzione carburanti. Inoltre, il decreto legge n. 1/2012 ha dato un nuovo impulso al processo di ammodernamento della rete ed in particolare alla diffusione di impianti *'self service'* prevedendo, all'art. 18, la possibilità di installare impianti completamente automatizzati ancorché, ma con una decisione del tutto discutibile dal punto di vista concorrenziale, soltanto al di fuori dei centri abitati. Tale vincolo, infatti, non appare giustificabile da alcuna esigenza di carattere industriale, soprattutto alla luce del fatto che gli impianti funzionanti soltanto in modalità *'self service'-prepay* rappresentano un efficace strumento di pressione concorrenziale, implicando costi di distribuzione più bassi rispetto a quelli di punti vendita presidiati da personale.

La Commissione Europea ha recentemente chiesto chiarimenti al Governo italiano, in quanto il divieto di installazione di impianti non presidiati nelle zone urbane appare, ad avviso della Commissione, costituire un vincolo alla libertà di stabilimento con riferimento all'avvio dell'attività di vendita di carburanti da parte di persone residenti in altri Stati membri. La Commissione Europea, nella richiesta di chiarimenti e informazioni, ha enfatizzato la circostanza per cui impianti completamente automatizzati costituiscono il modello standard di punti vendita in molti Stati membri dell'UE.

Inoltre, è emerso che vincoli significativi alla localizzazione di impianti completamente automatizzati, funzionanti esclusivamente in modalità *'self service'-prepay* (ovvero non presidiati dal titolare dell'impianto o da suoi dipendenti) sono contenuti in alcune normative adottate a livello regionale.

Appare necessario, allo stato, definire un sistema normativo che disciplini le competenze dei diversi enti in modo da eliminare le disparità tuttora esistenti tra le diverse normative regionali.

Altra questione importante riguarda la rimozione delle barriere di uscita dal mercato degli impianti di distribuzione inefficienti e di quelli cd. incompatibili (in contrasto con le normative

urbanistiche e di sicurezza stradale), al fine di implementare un piano di ristrutturazione della rete di distribuzione in grado di rendere possibile la chiusura di un numero sostanziale di impianti. Sul tema, al fine di indurre i Comuni a individuare e chiudere gli impianti incompatibili, si auspica l'adozione di una norma volta ad attivare i poteri sostitutivi delle Regioni e dello Stato nei confronti dei Comuni che non provvedano autonomamente entro un termine congruo (e perentorio) alla individuazione e alla chiusura degli impianti incompatibili.

Servizi pubblici locali

Un settore che dovrebbe essere interessato da un importante processo di apertura ed in cui è necessario implementare le possibilità di concorrenza è, inoltre, quello dei **servizi pubblici locali**, dove una parte significativa del mercato è ancora gestita in base ad affidamenti diretti in assenza di un confronto concorrenziale.

A seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, si è posta con forza l'esigenza di individuare meccanismi di gestione dei servizi pubblici locali che siano chiari, di semplice attuazione e idonei a assicurare un maggior grado di concorrenza, ovviamente nel rispetto dei criteri definiti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 199 del 2012.

La disciplina abrogata per effetto del *referendum* e quella oggetto della declaratoria di incostituzionalità dettavano una normativa generale per la maggior parte dei servizi pubblici locali (fatta eccezione per quelli espressamente esclusi) volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Tale disciplina, inoltre, introduceva alcuni principi in favore della prestazione dei servizi in regime di libera iniziativa economica.

La Corte Costituzionale, nel rilevare la violazione dell'articolo 75 della Costituzione, ha posto in risalto soprattutto la prima finalità della norma tendente ad escludere la possibilità di affidamenti diretti, in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 del TFUE).

Tuttavia, si è osservato che l'utilizzo dello strumento dell'affidamento diretto è andato in concreto oltre i presupposti delineati dall'ordinamento comunitario e, per evitare tale

inconveniente nel diverso settore delle società strumentali che prestano servizi in favore della p.a., è stato di recente introdotto, con finalità di contenimento della spesa, l'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135) che ha stabilito i limiti per l'operatività di tali società, anche *in house* e per gli affidamenti diretti.

Quanto al ruolo della regolazione, l'Autorità ha affermato che - senza intervenire nuovamente con una norma di carattere generale - appare preferibile introdurre una disciplina che riguardi i settori dei servizi pubblici locali di più ampia diffusione e dove maggiormente sussistono spazi di apertura alla concorrenza (trasporti pubblici e rifiuti). Gli altri settori sono, infatti, già oggetto di discipline speciali di liberalizzazione (si pensi, in tal senso, al settore dell'energia elettrica e del gas) o sono stati al momento di fatto in gran parte esclusi dalla gestione da parte di privati (è il caso del servizio idrico). Tale soluzione ha il vantaggio di calibrare la disciplina sulla specificità dei singoli settori, evitando di reintrodurre un'ulteriore norma generale, i cui contenuti potrebbero nuovamente risultare di dubbia costituzionalità.

Trasporto persone e merci

Ancora in tema di servizi pubblici locali, ma con particolare riferimento ai **servizi di trasporto di trasporto di persone e merci, ferroviario e su gomma**, già nella segnalazione inviata al Governo ed al Parlamento ad ottobre 2012, al fine della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2013, aveva sottolineato l'importanza dell'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, a cui era stato attribuito un ampio novero di competenze (tra le quali, rileva citare, *i*) la definizione delle condizioni di accesso alla rete ferroviaria, *ii*) la definizione degli ambiti e delle modalità di finanziamento del servizio pubblico nel trasporto ferroviario, *iii*) la definizione degli schemi dei bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto in esclusiva, *iv*) la determinazione dei pedaggi autostradali con il meccanismo del *price cap* per le nuove concessioni autostradali; *v*) il rilascio di un parere alle Autorità locali sul numero delle licenze dei taxi).

Come noto, dopo oltre un anno dalla sua istituzione, l'Autorità non si è ancora insediata. Tale mancanza pesa soprattutto sul settore ferroviario, dove al medesimo soggetto è riconducibile la rete e la gestione del servizio. Solo l'effettiva operatività di un'autorità indipendente potrà garantire l'accesso alla rete a condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie e, dunque, un più corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto passeggeri e merci.

Nella prospettiva di ampliare il più possibile i segmenti di attività aperti al confronto concorrenziale occorre risolvere normativamente la scarsa chiarezza in ordine alla disciplina da applicare in caso di affidamento del servizio di trasporto ferroviario. La normativa nazionale dovrebbe prevedere che l'ente locale disponga di autonomia nello scegliere le diverse modalità di gestione del servizio - segnatamente: *a)* lo svolgimento del servizio in regime di libera iniziativa economica; *b)* l'affidamento in esclusiva con gara; *c)* l'affidamento ad una società mista, il cui socio privato è scelto con gara - con contestuale obbligo di richiedere un parere preventivo all'Autorità di regolazione dei trasporti nel caso in cui l'ente non intenda fare ricorso al mercato e, dunque, alla libera concorrenza per la gestione del servizio. Nella richiesta di parere l'ente dovrà indicare le specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione in "deroga" alla concorrenza non svantaggiosa per i cittadini, rispetto alla modalità in concorrenza.

Da ultimo, in conformità con quanto previsto dalla normativa comunitaria, è auspicabile l'introduzione di prelievi compensativi ai soggetti nuovi entranti - sotto forma di diritti di esercizio, o *royalty*, a beneficio dell'ente pubblico sussidiante -, nei casi di comprovata alterazione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio oggetto di compensazioni pubbliche. Ciò al fine di facilitare l'apertura dei mercati senza, al contempo, compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio.

Telecomunicazioni

Volgendo l'attenzione ad un altro settore di grande importanza per la nostra economia, quello delle **telecomunicazioni**, occorre notare come, dopo molto tempo dall'inizio dei processi di liberalizzazione del settore, lo scenario oggi non è più caratterizzato dal tradizionale monopolio pubblico verticalmente integrato e i processi di convergenza tecnologica hanno reso possibile l'utilizzo di infrastrutture diverse per fornire i medesimi servizi.

In questo settore, l'applicazione delle regole a tutela della concorrenza abbinata ad una regolazione (ancora) molto dettagliata, è volta alla creazione di condizioni favorevoli alla concorrenza tra operatori, che possano facilitare l'accesso al mercato là dove gli operatori storici continuano a detenere forti posizioni e garantire che i nuovi operatori competano in modo effettivo.

Di grande attualità nel settore delle telecomunicazioni è il tema della possibile separazione della rete di accesso di Telecom Italia che confluirebbe in una distinta società. Perché una tale

operazione sia idonea a conformare positivamente le dinamiche concorrenziali esistenti appare indispensabile che essa sia accompagnata dalla definizione di un quadro certo di regole che garantiscano un accesso alla rete a parità di condizioni a tutti gli operatori.

Attualmente, lo sviluppo delle nuove reti fisse a banda larga e ultra-larga, così come delle reti mobili di quarta generazione, rappresenta una fase delicata nel processo concorrenziale dei mercati, atteso che si presentano opportunità di ingresso per nuovi soggetti nel mercato e si pongono le fondamenta strutturali che incideranno sullo sviluppo della concorrenza nel medio-lungo periodo.

È di cruciale importanza quindi che anche tale nuova fase sia gestita dall'autorità di regolazione e dall'autorità di concorrenza in modo complementare: la disciplina antitrust, deputata ad intervenire nei confronti delle condotte delle imprese che ostacolano o impediscono la concorrenza; la regolazione settoriale, attraverso regole generali e fissate a priori, volta a definire gli assetti di mercato, conformandoli ai principi della concorrenza, dell'efficienza e del progresso tecnologico.

Se la regolazione settoriale interviene *ex ante* a definire un quadro di regole ispirate al principio della concorrenza e compatibili con il mercato, l'intervento antitrust si colloca nella fase a valle, essendo volto a verificare *ex post* l'eventuale illiceità di comportamenti che, pur formalmente conformi alla regolazione, sono tuttavia idonei a generare effetti anticompetitivi.

Inoltre, occorre che la promozione della realizzazione delle reti di nuova generazione nelle aree a fallimento di mercato (ovvero dove con ogni probabilità gli operatori di mercato non effettueranno investimenti commerciali nel prossimo futuro) avvenga tramite un utilizzo oculato dei fondi pubblici, assicurando che tali interventi di sostegno rispettino le condizioni individuate dalla Commissione europea in tema di aiuti di Stato. Qualsiasi intervento con fondi statali dovrebbe limitare per quanto possibile il rischio che la misura di aiuto soppianti gli investimenti privati, snaturi gli incentivi agli investimenti commerciali e, in ultima analisi, sia idoneo a falsare la concorrenza.

Servizi finanziari e settore assicurativo

In merito ai **servizi finanziari** può affermarsi che una piena 'liberalizzazione' di tali servizi è da tempo realizzata nell'ambito dell'Unione europea sulla base di un complesso di norme di derivazione comunitaria, spesso anche direttamente applicabili agli Stati membri, che hanno favorito l'apertura dei mercati nazionali ed il libero scambio dei servizi finanziari, attraverso

l'adozione della moneta unica. A seguito della crisi finanziaria del 2008, la Commissione europea sta inasprendo il controllo e la regolamentazione del settore allo scopo di porre rimedio alle principali anomalie che caratterizzano questi mercati. Si registrano oggi opinioni discordanti sull'efficacia di tale regolamentazione e sui possibili effetti negativi della stessa in termini di inasprimento del divario esistente tra la competitività degli Stati fondatori e quella dei Stati di periferia.

Anche il settore **assicurativo** è caratterizzato da un controverso rapporto tra apertura alla concorrenza e regolazione. Di recente, l'Autorità si è occupata di tale settore nel ramo RC auto, il quale appare caratterizzato da elementi che condizionano il pieno dispiegarsi delle dinamiche competitive, con evidenti ricadute sull'andamento dei premi: nel periodo 2007-2012 la crescita dei prezzi è stata quasi doppia di quella osservata nell'Eurozona. L'Autorità ha, quindi, proposto di riformare la legislazione per incentivare le imprese a raggiungere maggiori livelli di efficienza, soprattutto con riguardo alla repressione delle frodi (la cui ampiezza incide sensibilmente sul livello dei prezzi). Pertanto, dovrebbe essere modificato il meccanismo del rimborso diretto e devono essere maggiormente diffuse le clausole contrattuali che associno l'uso della scatola nera a congrui sconti sui premi pagati dai consumatori. Deve, inoltre, essere favorita la mobilità degli assicurati, garantendo chiarezza e certezza in merito alle “*classi interne*”, rendendo trasparente e non penalizzante il cambiamento della compagnia con cui stipulare la polizza.

Professioni

In materia di **professioni**, le disposizioni normative introdotte negli ultimi anni e la loro attuazione regolamentare hanno contribuito ad aprire il mercato dei servizi professionali regolamentati, attraverso un insieme di misure che hanno condotto, tra l'altro, all'abolizione dell'obbligatorietà delle tariffe professionali e del divieto di pubblicità da parte dei professionisti; al libero accesso alle professioni non regolamentate; all'ampliamento della pianta organica e della dimensione geografica dei distretti dei notai, alla fornitura di servizi professionali anche attraverso società di capitali.

Tuttavia, anche in questo settore la regolamentazione deve intervenire solo ove necessario per tutelare interessi pubblici che sarebbero altrimenti sprovvisti di effettiva tutela.

La piena efficacia delle norme che hanno recentemente liberalizzato il settore delle libere professioni risulta ancora ostacolata dalla permanenza di riferimenti normativi alla

“adeguatezza” del compenso del professionista rispetto al “decoro professionale” e alla “importanza dell’opera”. Deve rilevarsi, in merito, che condotte dei professionisti o degli Ordini professionali, che si richiamino alle suddette norme, possono condurre di fatto ad una reintroduzione surrettizia delle tariffe di riferimento per le prestazioni professionali, vanificando la portata liberalizzatrice delle succitate misure normative. Inoltre, il riferimento all’“adeguatezza” della tariffa, oltre che estremamente generico, non è affatto necessario per garantire la qualità delle prestazioni, a fronte, peraltro, del potere in capo agli ordini professionali di indagare sulla corretta esecuzione della prestazione professionale nel suo complesso, secondo parametri qualitativi.

Ancora, la legge del 1913 che regola la professione notarile qualifica come “illecita concorrenza” tra notai, perseguibile con sanzioni disciplinari, la possibilità, tra l’altro, di effettuare “riduzioni di onorari, diritti o compensi” o, più in generale, di servirsi “di qualunque altro mezzo non confacente al decoro e al prestigio della classe notarile”. Si tratta di una previsione che mantiene ingiustificate forme di controllo, da parte dell’Ordine, sulla libertà dei professionisti di organizzare la propria attività, con esplicito riferimento, peraltro, alla determinazione dei compensi richiesti per le proprie prestazioni e ciò a fronte della liberalizzazione dell’esercizio dell’attività professionale e della determinazione delle relative tariffe, intervenuta a partire dal d.l. n. 223/06 e da ultimo ribadita nel d.l. n. 1/2012.

Non scevra da elementi di perplessità, inoltre, appare la recente riforma della professione forense (legge n. 247/2012). In effetti, l’eliminazione dell’obbligo di fornire un preventivo in forma scritta unitamente alla previsione di parametri per la determinazione del compenso spettante agli avvocati - laddove non vi sia stata una pattuizione in forma scritta dell’onorario da corrispondere al professionista e, in ogni caso, in ogni ipotesi di mancata determinazione consensuale - sembrano, in sostanza (a dispetto dell’enunciazione di principio “*la pattuizione dei compensi è libera*” contenuta nella legge), rappresentare un passo indietro rispetto all’integrale abrogazione delle tariffe ribadita, da ultimo, con il decreto legge n. 1/2012.

Inoltre, deve ricordarsi che i criteri per la distribuzione geografica delle sedi dei notai sono tuttora orientati non già al corretto soddisfacimento dell’effettiva domanda di servizi professionali, bensì a garantire determinati livelli di attività e di reddito ai professionisti interessati. Ci si riferisce, in particolare, al criterio distributivo delle sedi notarili basato su un livello minimo di domanda, che stabilisce che la distribuzione delle sedi notarili tra i Comuni dei vari distretti sia basata sulla garanzia, per ogni singolo notaio, di un livello minimo di domanda

(popolazione di almeno 7.000 abitanti) e di un livello minimo di reddito annuo (almeno 50.000 euro di onorari professionali reperiotoriali). Pertanto i criteri per la determinazione del numero e della residenza dei notai per ciascun distretto, oltre a non tener conto di parametri idonei a conseguire l'obiettivo di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale dei professionisti stessi, prevedono una garanzia di reddito minimo, determinando ingiustificate posizioni di rendita in favore dei professionisti.

Infine, permangono ancora ingiustificati ostacoli all'accesso alle professioni, già nella fase di ammissione ai corsi universitari formativi per il futuro svolgimento della professione. Infatti, in fase di individuazione del numero chiuso per l'accesso ai corsi di laurea, l'art. 3, comma 1, della legge 2 agosto 1999, n. 264, prevede, tra i criteri, che si debba tenere conto del "fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo", criterio non strettamente legato all'offerta formativa delle università e idoneo a restringere ingiustificatamente l'accesso ai corsi di laurea prodromici all'esame di abilitazione professionale.

Settore farmaceutico

Esemplare in tema di resistenze all'apertura dei mercati alla concorrenza è quanto accade nel **settore farmaceutico/sanitario**, afflitto dall'ingente spesa sanitaria a carico del sistema sanitario nazionale e dai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese farmaceutiche.

Con riferimento a tale settore, una problematica che da tempo desta particolare attenzione è quella della scarsa diffusione dei farmaci generici. Tra i fattori che contribuiscono a causare detta difficoltà nell'ingresso dei medicinali equivalenti possono essere identificati diversi comportamenti posti in essere dagli *originator* (produttori di farmaci innovativi) volti, da un lato, a ritardare l'entrata dei genericisti sul mercato e, dall'altro, a prolungare quanto più possibile la durata di sfruttamento esclusivo di molecole note in luogo della ricerca di formule nuove.

Occorre dare risalto alle importanti ricadute in termini di contenimento della spesa sanitaria pubblica dovute a tali ritardi: il prezzo al quale i genericisti entrano nel mercato, infatti, è, in media, del 25% inferiore al prezzo dei medicinali prodotti dalle aziende *originator* prima della perdita dell'esclusiva. Due anni dopo l'accesso al mercato, i prezzi dei medicinali generici sono in media del 40% inferiori rispetto ai prezzi dei medicinali delle imprese farmaceutiche *originator*. Infine, risulta che anche i prezzi dei medicinali prodotti dalle aziende *originator* diminuiscono dopo l'accesso al mercato dei medicinali generici.

L'Autorità è pienamente consapevole dell'importanza cruciale di un tempestivo ingresso dei farmaci generici sul mercato per favorirne lo sviluppo e a tal fine ha criticato l'introduzione di norme che, vincolando la concessione dell'autorizzazione per l'immissione in commercio di farmaci generici alla risoluzione di eventuali dispute inerenti violazioni della proprietà industriale, determinino un ritardo all'ingresso nel mercato pregiudizievole per la concorrenza. Da questo punto di vista, al fine di eliminare un ostacolo all'ingresso sul mercato dei farmaci generici, è stata auspicata l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, che subordina l'inserimento dei medicinali equivalenti nel Prontuario farmaceutico nazionale alla data di scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare della specialità di riferimento, inserendo in tal modo una forma di "patent linkage" (segnalazione AS988, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge per il mercato e la concorrenza - anno 2013*).

L'attività di enforcement

Telecomunicazioni

L'Autorità ha operato incisivi interventi nei mercati delle **telecomunicazioni**: da ultimo sono stati accertati e sanzionati due comportamenti abusivi posti in essere da Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete locale e alla banda larga, che hanno avuto l'effetto di ostacolare l'espansione dei concorrenti nei mercati della telefonia vocale e dell'accesso ad internet a banda larga. In particolare, l'Antitrust ha stabilito che l'abuso di Telecom Italia si è realizzato attraverso le seguenti condotte: *i*) la società ha opposto ai concorrenti un numero ingiustificatamente elevato di rifiuti di attivazione dei servizi all'ingrosso, i c.d. KO; *ii*) Telecom Italia ha attuato una politica di scontistica alla 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.

In primo luogo, è risultato che Telecom Italia ha trattato gli ordinativi provenienti dagli altri operatori in modo discriminatorio rispetto a quelli provenienti dalle proprie divisioni interne, ostacolando l'accesso dei concorrenti all'infrastruttura di rete. Ciò ha di fatto reso significativamente più difficoltoso per gli altri operatori il processo di attivazione dei servizi di accesso alla rete rispetto alle divisioni interne di Telecom.

In secondo luogo, Telecom Italia ha disegnato, nel periodo 2009-2011, una politica tariffaria per la clientela *business* contraddistinta dalla capacità, dati i costi di accesso alla rete praticati agli altri operatori, di comprimere i margini dei concorrenti altrettanto efficienti, con effetti restrittivi della concorrenza sul mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla clientela non residenziale. Gli sconti praticati alla clientela sono stati infatti indirizzati selettivamente ai clienti che ricorrono a procedure di selezione del fornitore e che sono collocati in aree aperte alla concorrenza, ove è disponibile il servizio di accesso al tratto finale di rete verso il cliente (c.d. *unbundling* del *local loop*, ULL).

L'analisi dell'Antitrust ha dimostrato che Telecom Italia non sarebbe stata in grado di offrire i servizi al dettaglio ai prezzi praticati senza subire perdite se avesse sostenuto i costi all'ingrosso da essa stessa praticati ai concorrenti.

Settore assicurativo

Caratteristiche alquanto diverse sono invece presenti nel **settore assicurativo**, nell'ambito del quale operano società che, per quanto formalmente indipendenti le une dalle altre, sono in realtà legate tra di loro sia dal punto di vista finanziario che azionario. In numerose occasioni l'Autorità ha sostenuto – e verificato con accertamenti istruttori – che la presenza di tali legami tra le società attive nel settore indebolisce fortemente la spinta concorrenziale che dovrebbe caratterizzare il loro operato.

In quest'ottica, l'Autorità ha attentamente valutato l'operazione di concentrazione che ha visto l'acquisizione da parte di Unipol del gruppo Premafin-Fondiaria Sai, autorizzandola, ma a fronte di stringenti misure in grado di sciogliere i legami con Mediobanca (che controlla Generali, principale concorrente sui mercati interessati dall'operazione) e di ridurre, attraverso la cessione di asset, la posizione dominante altrimenti acquisita nei mercati dei rami danni (in particolare per le polizze RC Auto) a livello nazionale e, per quanto riguarda la distribuzione delle polizze, in 93 province.

Settore farmaceutico

Nel settore **farmaceutico**, l'Autorità da tempo si adopera per il ripristino di condizioni di sana concorrenza e, di recente, è stato avviato un approfondimento istruttorio per verificare l'esistenza di un cartello tra due importanti aziende farmaceutiche, Roche e Novartis le quali avrebbero favorito la commercializzazione di un medicinale, il Lucentis, a scapito di un farmaco

equivalente ma più economico, l'Avastin. I due gruppi si sarebbero accordati per escludere l'utilizzazione in Italia, per la cura di alcune patologie della vista molto diffuse tra gli anziani, del farmaco Avastin, commercializzato da Roche per usi antitumorali, a vantaggio del Lucentis e commercializzato da Novartis per applicazioni oftalmiche. Il Lucentis, che è a carico del sistema sanitario nazionale, sarebbe in tutto equivalente all'Avastin, ma con un prezzo 50 volte superiore. Per effetto di tale presunto cartello il Sistema Sanitario Nazionale avrebbe subito un esborso stimato in oltre 400 milioni di euro annui in termini di maggior spesa per la cura di patologie della vista molto diffuse tra le persone anziane. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità ha evidenziato la peculiarità del comportamento mantenuto da Roche la quale, sebbene numerosi studi clinici a livello internazionale comproverebbero una sostanziale sostituibilità terapeutica dei due farmaci, non si sarebbe attivata per ottenerne la registrazione e procedere così al suo sfruttamento commerciale anche in tal senso.

L'attività di tutela dei consumatori

Prima di concludere, vorrei ricordare, come altre volte già sostenuto, che un'azione efficace a sostegno della ripresa economica non può prescindere da una vigorosa azione a tutela della correttezza delle pratiche commerciali e dell'interesse pubblico alla veridicità delle informazioni fornite ai consumatori; la possibilità che i consumatori possano esercitare una scelta di acquisto pienamente libera e consapevole costituisce un elemento imprescindibile per il funzionamento di un mercato effettivamente concorrenziale. Può con certezza affermarsi che l'esercizio, da parte dell'Autorità, delle competenze in materia di pratiche commerciali scorrette ha contribuito ad elevare lo standard generale di tutela dei diritti dei consumatori.

In questa prospettiva e con orgoglio possiamo evidenziare che l'Autorità antitrust italiana è diventata modello di riferimento nella lotta alla contraffazione a livello internazionale: l'azione dell'Autorità contro i siti web che vendono beni di marca contraffatti è stata infatti giudicata una *'best practice'* di "grande valore" dalla giuria che ha assegnato il riconoscimento *'highly commended'* nell'ambito del *'Global Anti-Counterfeiting Awards 2013'*.

La commissione che ha assegnato il premio, in occasione della giornata mondiale della lotta alla contraffazione, ha valutato come innovativi ed efficaci gli interventi effettuati nell'ultimo anno dall'Autorità che, in diretta collaborazione con il Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, ha impedito ai consumatori residenti sul territorio italiano l'accesso ai siti che

vendevano 'falsi' di marca: dagli occhiali a marchio Rayban, ai prodotti a marchio Prada e Gucci.

La nuova strategia adottata dall'Autorità a tutela dei consumatori difende in modo efficace gli acquirenti del web e contrasta il fenomeno della contraffazione, che costituisce una piaga per le aziende che operano correttamente sul mercato.