



## Relazione annuale sull'attività svolta

31 Marzo

2019



COMPONENTI  
Gabriella Muscolo  
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE  
Filippo Arena

CAPITOLO I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO	7
1. Il contesto globale. La ripresa economica in un clima di incertezza	9
2. Il processo di globalizzazione dei mercati, l'economia sociale di mercato e il ruolo dell'Unione europea	12
<i>I vantaggi di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva</i>	13
<i>Le prossime sfide: la trasformazione digitale come nuova forma di esclusione</i>	16
<i>Il ruolo di vigilanza sui mercati delle Autorità per la concorrenza</i>	19
3. L'orizzonte nazionale	21
<i>Lo stato di attuazione della Legge annuale per la concorrenza</i>	22
<i>Legge di Bilancio 2019 e concorrenza</i>	24
4. Il ruolo dell'Autorità attraverso una sintesi dei suoi interventi	26
<i>L'attenzione per i mercati digitali</i>	30
<i>Gli utenti come fornitori di dati</i>	31
<i>L'utilizzo dei dati a fini commerciali</i>	32
<i>L'attività di enforcement</i>	33
<i>Abusi e intese</i>	33
<i>Controllo delle concentrazioni</i>	45
5. Le sfide poste dallo sviluppo dei mercati innovativi e adeguatezza degli strumenti antitrust, in particolare del controllo delle concentrazioni	49
6. Efficacia dell'applicazione sinergica della disciplina in materia di concorrenza e di tutela del consumatore	51
7. La tutela del contraente debole: piccole e micro imprese, pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare e abuso di dipendenza economica	54
CAPITOLO II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA	57
1. Dati di sintesi	59
<i>Le intese esaminate</i>	59
<i>Gli abusi di posizione dominante esaminati</i>	60
<i>Le operazioni di concentrazione esaminate</i>	61
<i>Separazione societaria, rideterminazione della sanzione, inottemperanza alla diffida</i>	61
<i>Gli accertamenti ispettivi</i>	62
<i>L'attività di segnalazione e consultiva</i>	63
<i>Monitoraggio dell'attività di segnalazione e consultiva</i>	65
2. L'attività di tutela della concorrenza	67
<i>Le intese</i>	67
<i>Gli abusi di posizione dominante</i>	83
<i>Le concentrazioni</i>	95

3.	L'attività di promozione della concorrenza	109
	<i>Energia, rifiuti, acqua</i>	109
	<i>Comunicazioni</i>	117
	<i>Credito</i>	122
	<i>Agroalimentare</i>	126
	<i>Trasporti</i>	127
	<i>Servizi</i>	136
4.	Sviluppi giurisprudenziali	156
	<i>Profili sostanziali</i>	156
	<i>Profili procedurali</i>	172
	<i>Profili processuali</i>	174
5.	Rapporti internazionali	178
	<i>Direttiva UE 2019/1 sul consolidamento del ruolo delle autorità nazionali di concorrenza (Direttiva ECN Plus)</i>	179
	<i>Regolamento (UE) 2018/302 sui blocchi geografici ingiustificati (c.d. geoblocking) e altre forme di discriminazione</i>	182
	<i>Proposta di direttiva sulle pratiche commerciali scorrette nella filiera agro-alimentare</i>	183
	<i>Proposta di direttiva sulla protezione dei whistleblowers</i>	184
	<i>Attività nell'ambito della Rete Europea della Concorrenza</i>	185
	<i>Attività nell'ambito della Rete internazionale della concorrenza (ICN)</i>	185
	<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	188
	<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)</i>	191
	<i>Cooperazione bilaterale</i>	191
	<i>Convegno internazionale - Jevons Colloquium 2018</i>	192
	<b>CAPITOLO III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE</b>	193
1.	Dati di sintesi	195
	<i>Dati sui procedimenti svolti</i>	195
	<i>Trend dei procedimenti istruttori 2012-2018</i>	197
	<i>Gli accertamenti ispettivi</i>	198
2.	Linee di intervento	199
	<i>Comunicazioni elettroniche e mondo digitale</i>	199
	<i>Commercio elettronico</i>	201
	<i>Electronic devices</i>	202
	<i>Forniture di utilities</i>	203
	<i>Credito e servizi finanziari</i>	204
	<i>Credit card surcharge e regolamento pagamenti</i>	205
	<i>Trasporti</i>	206
	<i>Telecomunicazioni</i>	206
	<i>Salute e benessere</i>	207

3. Industria primaria, energia, trasporti e commercio	209
<i>E-commerce</i>	209
<i>Elettronica - Industria</i>	212
<i>Forniture utilities</i>	214
<i>Trasporti</i>	218
4. Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	221
<i>Comunicazioni e servizi digitali</i>	221
<i>Credito, finanza e assicurazioni</i>	225
5. Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi	227
<i>Alimentazione e integratori alimentari</i>	227
<i>Cura della persona</i>	229
<i>Servizi</i>	230
6. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	233
<i>Profili sostanziali</i>	233
<i>Profili procedurali</i>	242
<i>Profili processuali</i>	244
7. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	245
<i>Iniziative a livello UE</i>	245
<i>Iniziative a livello internazionale</i>	250
CAPITOLO IV - L'ATTIVITÀ DI RATING DI LEGALITÀ	253
1. Dati di sintesi	255
2. Tendenze nel periodo 2013 - 2018	258
3. Il nuovo Regolamento attuativo in materia di rating di legalità	261
CAPITOLO V - PROFILI ORGANIZZATIVI E DI GESTIONE	263
1. Misure per la trasparenza e l'anticorruzione	265
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	267
<i>Spending review</i>	267
<i>Gestione degli acquisti di beni e servizi</i>	270
<i>Piano della performance</i>	275
<i>Controllo di gestione dell'Autorità</i>	277
3. L'assetto organizzativo	278
<i>Le risorse umane</i>	279
<i>Praticantato</i>	282
<i>Formazione</i>	282
<i>I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza</i>	284
<i>Servizi di documentazione e biblioteca</i>	285
<i>Il sito internet</i>	286

PAGINA BIANCA

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



PAGINA BIANCA

CAP I - I LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

## 1. Il contesto globale. La ripresa economica in un clima di incertezza

La velocità di espansione dell'economia globale sembra aver raggiunto il suo massimo nel corso del 2018, quando ha toccato un tasso di crescita del 3,7%, mentre le stime per gli anni successivi vedono una riduzione che dovrebbe portare lo stesso tasso a un incremento non superiore al 3.5%. La stima relativa ai Paesi OCSE, in particolare, indica una riduzione del tasso di crescita dal 2,5% del biennio 2017-2018 al 2% entro il 2020<sup>1</sup>.

I fattori che nel 2017 lasciavano presagire una definitiva uscita dalla crisi finanziaria ed economica iniziata dieci anni fa, nel corso del 2018 non hanno mantenuto le aspettative e la crescita dell'economia globale non si è ancora consolidata, anche a causa degli andamenti divergenti registrati nelle principali economie nazionali e sovranazionali. Infatti, se, da un lato, l'economia statunitense fornisce segnali di una crescita più strutturale e stabile, altri Paesi, come la Cina e il Giappone, e altri mercati sovranazionali, come quello dell'Unione europea, hanno mostrato una crescita ancora modesta o, comunque, inferiore alle aspettative e alle previsioni. Questi segnali hanno avuto l'effetto di ridurre la fiducia degli investitori internazionali e di contrarre, di conseguenza, l'ammontare degli investimenti realizzati, il cui tasso di crescita risulta ancora inferiore a quello che caratterizzava gli anni immediatamente precedenti alla crisi finanziaria internazionale.

I segnali di rallentamento del tasso di crescita, che si sono ulteriormente aggravati nella seconda parte del 2018<sup>2</sup> e che, secondo alcune previsioni, dovrebbero proseguire anche nel 2019<sup>3</sup>, appaiono legati alle turbolenze che agitano i mercati internazionali. In particolare, un ruolo di primo piano nell'alimentare il clima di incertezza è svolto dalla guerra commerciale in corso fra Cina e Stati Uniti; la ricomparsa su larga scala di strategie commerciali protezioniste basate sull'imposizione di dazi che colpiscono le importazioni di prodotti dall'estero, infatti, ha ridotto la fiducia degli operatori di mercato e ha affievolito anche la crescita del commercio internazionale. Come ulteriore effetto, si osserva un aumento dei prezzi dei beni la cui catena del valore è localizzata in numerosi Paesi e che, per questo, risentono più di altri dei dazi che pesano sul commercio internazionale.

Anche la ricchezza prodotta a livello mondiale nel 2018 ha subito un rallentamento rispetto all'anno precedente, anche se il tasso di crescita

<sup>1</sup> OCSE, *Economic Outlook*, Volume 2018, Issue 2.

<sup>2</sup> IMF, *World Economic Outlook*, Update January 2019.

<sup>3</sup> Peterson Institute for International Economics, *Global Economic Outlook 2019-20*, January 4, 2019.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

(+4,6%) si mantiene comunque maggiore del tasso medio dell'ultimo decennio; allo stesso modo, si registra una crescita della ricchezza media pro-capite (pari a +3,2% a livello globale), anche se l'incremento non è generalizzato e, accanto a regioni del mondo che hanno mostrato un aumento più marcato (come America del Nord ed Europa) ci sono aree in cui la ricchezza si è complessivamente ridotta (America Latina).

La ricchezza rimane fortemente concentrata in un numero relativamente ridotto di soggetti, con l'1% della popolazione mondiale che ne detiene quasi la metà, anche se i dati sembrano mostrare una lentissima inversione di tendenza rispetto al picco toccato nel 2016<sup>4</sup>.

Si osserva, inoltre, una progressiva modifica della distribuzione geografica dei soggetti più ricchi. I *trend* di lungo periodo mostrano che fra il 1990 e il 2017 il Pil è cresciuto molto più rapidamente nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti (dove è quadruplicato), che in quelli avanzati (dove è raddoppiato). Tuttavia, anche nei Paesi emergenti la crescita del Pil nazionale è andata a vantaggio delle classi più abbienti e lo sviluppo economico ha portato alla crescita più che proporzionale del reddito pro-capite dei gruppi più ricchi, mentre ha prodotto effetti molto ridotti sulla parte di popolazione più povera. La distribuzione della ricchezza, pertanto, rimane fortemente concentrata anche in questi Paesi.

Tali dati indicano che la disuguaglianza mondiale si è "internalizzata" e le differenze che un tempo si potevano osservare fra un Paese avanzato e uno in via di sviluppo, oggi si osservano fra le classi più abbienti e quelle meno abbienti all'interno dello stesso Paese<sup>5</sup>.

La distribuzione fortemente asimmetrica della ricchezza alimenta, a sua volta, un processo di concentrazione delle risorse produttive e dei capitali. La concentrazione di risorse produttive viene confermata dai dati che mostrano come, negli ultimi anni, le principali economie globali - in particolare in Europa e in Nord America - siano state caratterizzate dall'incremento dell'indice di concentrazione industriale<sup>6</sup>. Tale fenomeno ha coinvolto sia i settori manifatturieri, che, in maniera più marcata, quelli dei servizi, ed è stata accompagnata da un crescente incremento dei valori medi dei profitti e dei margini sui prezzi<sup>7</sup>.

Il processo di concentrazione dei capitali, invece, ha portato alla nascita di fondi di investimento sempre più grandi che impiegano le proprie risorse su scala sempre più vasta.

<sup>4</sup> In particolare, l'1% della popolazione mondiale detiene il 47,2% della ricchezza, in leggero calo rispetto al 47,5% registrato nel 2016, mentre la ricchezza detenuta dal 5% della popolazione si mantiene stabile intorno all'85% della ricchezza mondiale. Credit Suisse, *Global Wealth Report 2018, October 2018*. I dati si riferiscono ai dodici mesi compresi fra il luglio 2017 e il giugno 2018.

<sup>5</sup> F. Bourguignon, *The Globalization of Equality*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

<sup>6</sup> OCSE, *Industry Concentration in Europe and North America*, Oecd Productivity Working Papers, January 2019, n. 18.

<sup>7</sup> OCSE, *Market concentration*, Issue paper by the Secretariat, 6-8 June 2018.

CAP I - I LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

In tale contesto globale, l'economia europea continua il percorso di crescita e, per il sesto anno consecutivo, il Pil dei Paesi dell'Unione europea ha fatto registrare un incremento (intorno al 2,2%). La crisi finanziaria ed economica sembra definitivamente superata, come testimonia il numero di persone che lavorano, prossimo ai 240 milioni di occupati, e il tasso di disoccupazione, vicino all'8%, vale a dire su valori pre-crisi.

Tali segnali testimoniano come l'economia dell'Unione stia attraversando, nel suo complesso, un momento di espansione che, tuttavia, non deve essere sopravvalutato. Le proiezioni relative ai prossimi anni mostrano che il ritmo di crescita, pur restando in territorio positivo, sta infatti rallentando, anche a causa dell'instabilità dell'economia globale prima ricordata<sup>8</sup>. I Paesi più colpiti da questo clima di incertezza sono quelli più orientati all'*export*, come Germania, Italia e Olanda, che nel corso del 2018 hanno visto rallentare la crescita del proprio Pil, il cui aumento si è rivelato più contenuto delle stime dell'anno precedente.

Tuttavia, a questo fattore esogeno se ne aggiungono altri prettamente endogeni, come ad esempio il fatto che il ritmo di crescita dell'economia europea non è ancora omogeneo: non tutti i Paesi dell'Unione, infatti, riescono a beneficiare nello stesso modo della crescita economica, a causa di tassi di disoccupazione e reddito pro-capite non ancora tornati ai livelli pre-crisi. Inoltre, il tasso di crescita della produttività risulta essere ancora generalmente basso, penalizzato dal tasso di diffusione delle tecnologie digitali, che è ancora piuttosto contenuto rispetto ad altre economie occidentali<sup>9</sup>.

In particolare, la crescita della produttività risulta ancora rallentata soprattutto nel comparto dei servizi, dove oggi si crea la maggior parte dei nuovi posti di lavoro; inoltre, poiché le imprese maggiormente produttive sono riuscite, negli ultimi anni, ad aumentare ulteriormente la propria produttività, mentre quelle meno produttive stanno attraversando una fase di stagnazione, si rileva una progressiva accentuazione delle disparità fra le imprese con un diverso livello di efficienza anche all'interno dello stesso comparto.

Diviene quindi opportuno elaborare politiche che permettano di raggiungere una crescita economica più omogenea, diffusa e inclusiva: tali politiche sono necessarie a evitare che la ripresa economica sia l'occasione per aumentare le disparità fra i cittadini e che l'eventuale diffondersi di nuove crisi economiche produca gravi *shock* asimmetrici fra i vari Paesi. In particolare, appare prioritario migliorare l'efficienza allocativa del

<sup>8</sup> Le stime più recenti relative alla crescita del Pil nel triennio 2018-2020 sono state riviste al ribasso rispetto a quelle pubblicate nell'autunno del 2018: in particolare, il calo più consistente riguarda l'incremento del Pil previsto nel 2019, che passa da +1,9% a +1,3% nei Paesi dell'area Euro e da +2% a +1,5% nei Paesi EU27. European Commission, *European Economic Forecast. Winter 2019*, Institutional Paper, February 2019.

<sup>9</sup> Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019. Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale*, COM(2018) 770 final.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

sistema produttivo ed elevare il tasso di crescita della produttività, allo scopo di incrementare la competitività dell'economia dell'Unione europea, di elevare i salari e aumentare il numero di posti di lavoro, con ricadute positive sul tenore di vita di tutti i cittadini.

Inoltre, risultano altrettanto indispensabili politiche che mirino alla realizzazione di infrastrutture, sia fisiche che digitali, in modo da ridurre l'isolamento delle aree territoriali meno produttive e più in difficoltà ed elevare le connessioni all'interno del tessuto economico-sociale. In questa prospettiva, appare opportuno incrementare sia il numero che la qualità delle infrastrutture di trasporto, che lo *stock* di infrastrutture per la diffusione delle nuove tecnologie, che dovrebbero essere accompagnate da un adeguato programma di formazione e aggiornamento della forza lavoro.

## 2. Il processo di globalizzazione dei mercati, l'economia sociale di mercato e il ruolo dell'Unione europea

Come evidenziato, la crescita dell'economia globale non ripartisce i propri effetti in modo uniforme sulla popolazione, ma premia in maniera più accentuata gruppi sempre più ristretti, accentuando le disuguaglianze sociali.

Il processo di sviluppo economico è, inoltre, attraversato da elementi che ne alimentano l'incertezza e il sentiero evolutivo dell'economia globale non sembra più univocamente orientato verso una progressiva e inevitabile integrazione dei mercati. L'introduzione di barriere protezionistiche, la rinuncia da parte degli Stati Uniti alla partecipazione alle contrattazioni multilaterali (che si è rilevata di fondamentale importanza a partire dal secondo dopoguerra) e il riemergere, anche in Europa, di spinte nazionalistiche<sup>10</sup> sono fenomeni che indeboliscono gravemente il processo di integrazione dei mercati internazionali.

Allo stesso tempo, è necessario acquisire la consapevolezza che i mercati in cui si confrontano le imprese si stanno trasformando e che certi fenomeni economici possono essere colti e compresi solo se osservati su scala globale.

L'emergere di gruppi di consumatori con elevata disponibilità e

<sup>10</sup> I. Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, Intervento all'Accademia dei Lincei, Roma, 14 dicembre 2018.

CAP I - I LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

propensione al consumo in un numero sempre maggiore di Paesi, ad esempio, contribuisce a creare una domanda di beni e servizi di elevata qualità, che può essere intercettata solo da imprese multinazionali che operino a livello mondiale. Inoltre, lo sviluppo dei mezzi di trasporto e dei mezzi di comunicazione facilita il trasferimento delle merci e delle informazioni fra zone anche molto distanti del pianeta. Infine, il processo di disintermediazione delle transazioni finanziarie permette anche il rapido spostamento di ingenti capitali.

Mercati globali necessitano tuttavia di un'attività di vigilanza, controllo e regolazione che, per essere efficace, deve essere svolta a livello globale: in questa prospettiva, diventa urgente che isolati tentativi di regolazione unilaterale lascino il passo a forme di stretta cooperazione internazionale, basate su politiche di compromesso che siano rette da un clima di reciproca fiducia fra gli attori che le condividono<sup>11</sup>.

#### *I vantaggi di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva*

Proprio grazie a una politica basata sulla cooperazione e su accordi siglati fra i diversi Paesi che la compongono, l'Unione europea ha costruito la sua rinascita, economica e sociale, dopo gli anni catastrofici della Seconda Guerra mondiale; fin dalla sua costituzione, infatti, ha promosso la sottoscrizione di numerosi accordi di libero scambio con l'obiettivo di ridurre o eliminare le barriere commerciali e di armonizzare le regole a tutela dei consumatori.

In un contesto globale in cui aumentano le disuguaglianze e in cui sembrano prevalere gli elementi di sfiducia e di divisione, incoraggiare un processo di progressiva integrazione sociale ed economica rappresenta l'unica strada per proseguire il percorso di sviluppo prima descritto. In particolare, l'affermarsi, come riferimento internazionale, del modello europeo dell'economia sociale di mercato (così come definito dall'art. 119 del TFUE<sup>12</sup> e dall'art. 3 del TUE<sup>13</sup>) permetterebbe di perseguire uno sviluppo economico inclusivo, in cui gli aspetti di efficienza e di equità sono parimenti importanti.

<sup>11</sup> OCSE, *Policy priorities for international trade and jobs*, Paris, 2012, p. 56.

<sup>12</sup> Come recita, testualmente, l'art. 119, commi 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza."

<sup>13</sup> Come recita, testualmente, l'art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico".

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

Tale modello economico, come noto, si basa sul principio di concorrenza e sul libero confronto delle imprese, bilanciati dalle necessarie compensazioni sociali, affinché tutti abbiano la reale opportunità di partecipare al confronto competitivo e nessuno sia escluso dalla possibilità di essere partecipe dei suoi benefici effetti.

I vantaggi legati allo sviluppo e alla diffusione della concorrenza sono noti. La concorrenza porta a un miglioramento qualitativo dei prodotti e al contestuale abbassamento dei loro prezzi, migliorando le possibilità di scelta dei consumatori. Elevare la qualità dei prodotti significa anche differenziarli da quelli dei concorrenti per renderli maggiormente riconoscibili sul mercato: questo, dal lato dell'offerta, comporta la necessità, per le imprese, di investire in ricerca allo scopo di innovare i propri prodotti, mentre, dal lato della domanda, permette ai consumatori di estendere la propria possibilità di scelta fra un numero sempre maggiore di prodotti.

Inoltre, la necessità di restare competitivi fa sì che le imprese siano costantemente alla ricerca di una maggiore produttività, che si traduce nella possibilità di aumentare la produzione a parità di risorse. In questo modo, si riducono i costi medi per ogni unità prodotta e, se il mercato è efficiente, la riduzione dei costi si traduce in una riduzione dei prezzi e in un aumento delle vendite che, a sua volta, permette alle imprese di sfruttare le economie di scala connesse alle produzioni su larga scala. La concorrenza innesca dunque un processo virtuoso che, passando dal miglioramento qualitativo dei beni e dei servizi, permette alle imprese di ridurre il loro prezzo finale, con ricadute benefiche sui consumatori e sull'intero sistema produttivo.

Tali benefici economici, inoltre, si sono storicamente accompagnati alla diffusione di migliori condizioni igienico-sanitarie, all'innalzamento del tasso di istruzione e al miglioramento delle condizioni culturali in un'area sempre più vasta del pianeta<sup>14</sup>.

Se questi sono i benefici connessi allo sviluppo dei mercati concorrenziali, è noto, allo stesso tempo, che una politica economica basata sul *laissez-faire* può condurre a equilibri non soddisfacenti, dal punto di vista dell'equità sociale.

Le dinamiche concorrenziali producono effetti inclusivi quando garantiscono a tutti la possibilità di partecipare alla contesa dei mercati e offrono a tutti la possibilità di condividere una parte della ricchezza prodotta. In questa prospettiva, il modello di concorrenza che si è diffuso nell'Unione europea fin dalla sua nascita non persegue l'uguaglianza degli esiti finali, che dipenderanno dall'efficienza dei soggetti che si misurano nell'arena competitiva, quanto l'uguaglianza delle opportunità. La legge

<sup>14</sup> I. Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, Intervento all'Accademia dei Lincei, Roma, 14 dicembre 2018.

CAP I - I LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

del libero scambio, infatti, contiene principi di giustizia e permette di ottenere vantaggi reciproci solo laddove i contraenti si trovino in condizioni di partenza non troppo asimmetriche e disequilibrate.

È in questa ottica, ad esempio, che deve essere interpretato il principio della “speciale responsabilità”, attribuita alle imprese in posizione dominante, e solo a quelle, presente nel diritto della concorrenza comunitario e avallato, da ultimo, anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: una regolazione asimmetrica che si giustifica con il fatto che la stessa strategia può avere effetti molto diversi sui mercati, in base al potere di mercato di cui dispone chi la compie<sup>15</sup>.

In questo modo, i tipici principi dell'economia capitalistica vengono temperati e ricondotti a una sorta di capitalismo democratico, che persegue l'equità nei confronti di tutti gli attori del mercato<sup>16</sup> e presta una particolare attenzione alle istanze dei contraenti deboli, quali consumatori e piccole e medie imprese<sup>17</sup>. In questa prospettiva, l'attenzione posta dalle Autorità antitrust al perseguimento di obiettivi di *consumer welfare standard*, in modo da tener conto degli effetti multidimensionali (in termini di prezzi, qualità, differenziazione e livello di innovazione dei beni e dei servizi) prodotti dal dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nei vari mercati, risulta di fondamentale importanza.

È possibile, in sintesi, affermare che nell'economia sociale di mercato perseguita all'interno dell'Unione l'equità e la correttezza dei comportamenti sono così importanti da essere le basi su cui si fonda il concetto stesso di concorrenza<sup>18</sup>.

Affinché tale modello possa diffondersi oltre i confini dell'Europa, appare necessario che l'Unione europea non rinunci a essere un punto di riferimento nei processi di integrazione economica e sociale a livello globale.

In particolare, la promozione di nuovi accordi di libero scambio con Paesi extra-comunitari permetterebbe all'Unione europea di favorire il processo di integrazione economica con le altre aree economiche del pianeta

<sup>15</sup> M. Vestager, *A market that works for consumers*, Studienvereinigung Kartellrecht International EU Competition Law Forum, Brussels, 12 marzo 2018.

<sup>16</sup> “Running your business in a way that is fair to your competitors, fair to your business partners, and above all fair to consumers (...) goes to the core of what competition policy has been about since the European Union was founded over 60 years ago”. M. Vestager, *Responsibility to be fair*, Copenhagen Business School, 3 September 2018.

<sup>17</sup> “In contrast to a pure form of capitalism, the democratic capitalism is a type of political economy that would be conducive to the adoption of economic policies, such as antitrust laws, that limit the power of capital and protect the “little guys”, that is, small and mid-sized firms and the average consumer. This is the effect of the working in democracy on capitalism that incentivizes the political economy to provide public goods rather private benefits”. R. Parakkal, S. Bartz-Marvez, *Capitalism, democratic capitalism and the pursuit of antitrust laws*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 58, n. 4/2013, pp. 705-706.

<sup>18</sup> “Fairness is a rationale that underpins competition law. Indeed, the concept of fairness is inherent in EU competition law. Both Articles 101(3) and 102 TFEU explicitly refer to the term “fair-” (...) “The notion of fairness has emerged (...) not as a substitute for painstaking investigation and exact application of legal rules based on thorough economic analysis, but as a rationale that underpins the *raison d'être* of the rules”. J. Laitenberger, *Competition enforcers and the body social*, Autorità, Mercato, Concorrenza, Convegno per salutare Giovanni Pitruzzella, Roma, 4 Ottobre 2018.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

e di continuare a giocare un ruolo chiave nel processo di definizione di regole condivise per la disciplina del commercio internazionale<sup>19</sup>. Solo proseguendo la politica di integrazione globale dei mercati, oggi in discussione, l'Unione europea potrebbe sostenere e diffondere il proprio modello economico basato sull'economia sociale di mercato.

Una maggiore integrazione deve essere tuttavia perseguita anche per ciò che concerne il mercato interno all'Unione, a sua volta attraversato da spinte nazionalistiche che rischiano di compromettere i buoni risultati, in termini di pace e prosperità, raggiunti negli ultimi decenni.

Come gli accordi di cooperazione internazionale furono uno degli strumenti che aprirono l'economia dell'Unione europea al resto del mondo, così la nascita del mercato interno le permise di fondare il processo di integrazione su alcuni valori basilari, tra cui la costruzione di un mercato che fosse, per quanto possibile, libero ma giusto<sup>20</sup>.

Anche in questo caso, è indispensabile proseguire questo percorso allo scopo di creare, attraverso l'integrazione dei vari mercati nazionali, un mercato unionale sempre più efficiente e omogeneo, caratterizzato da una sempre più ampia diffusione dei principi concorrenziali.

#### *Le prossime sfide: la trasformazione digitale come nuova forma di esclusione*

I nuovi settori legati allo sviluppo delle tecnologie digitali appaiono essere, oggi, quelli che mostrano le maggiori prospettive di crescita e, contestualmente, quelli in cui lo sviluppo è accompagnato da criticità non trascurabili, sulle quali occorre intervenire tempestivamente.

Fra le maggiori criticità, ci sono quelle legate alle modalità di sviluppo dei mercati *hi-tech*, divenuti in breve tempo di dimensione planetaria: questo implica che chi desidera operarvi debba disporre di capitali sempre più ingenti e di tecnologie sempre più avanzate (come quelle che permettono la rapida elaborazione dei c.d. *big data*). Tali elementi rischiano però di divenire delle insormontabili barriere all'ingresso per i nuovi entranti. In particolare, la presenza sui mercati globali delle c.d. *Big Tech* (Amazon, Google, Facebook e Apple) e, in misura minore, delle c.d. *Fin Tech* (operatori non bancari attivi nell'intermediazione attraverso piattaforme digitali), se non opportunamente vigilata, rischia di portare all'eccessivo consolidamento di posizioni dominanti già esistenti. La cristallizzazione degli assetti di mercato, a sua volta, riduce in modo sensibile o annulla le possibilità di accesso di nuovi operatori nei vari (e sempre più numerosi)

<sup>19</sup> G. Parigi, *Commercio internazionale e rischi di protezionismo*, Testimonianza del Capo del Servizio Economia e Relazioni Internazionali della Banca d'Italia, Senato della Repubblica, Roma, 25, ottobre 2018, pp. 10-11.

<sup>20</sup> M. Draghi, *Europe and the euro 20 years on*, discorso tenuto in occasione della laurea *honoris causa* in Economia presso l'Università Sant'Anna di Pisa, 15 Dicembre 2018.