

Giuseppe Colangelo

Una valutazione dell'attività dell'Antitrust italiano dopo venti anni

1. Introduzione

Sono venti anni che l'Italia ha avviato l'intervento antitrust nazionale attraverso l'istituzione di un'autorità indipendente, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Questa ricorrenza costituisce una buona occasione per andare a rivedere l'attività svolta, mettendone in evidenza luci e ombre, successi e insuccessi, ed esprimere, se possibile, una valutazione complessiva. Anche in occasione del decimo anniversario erano stati effettuati studi sul versante economico con questo obiettivo: si veda ad esempio Silva (2000). Come in quel caso, anche noi ci avvarremo delle statistiche disponibili sulle varie attività svolte per offrire una valutazione dell'AGCM in una prospettiva che già Silva ha definito aziendale, ma che sembra comunque quella giusta per poter dare da osservatore esterno una valutazione motivata.

Dall'analisi dei dati e delle statistiche, emerge l'immagine di un'Autorità che ha lavorato molto lungo tutto il ventennio e che ha costituito un buon baluardo a tutela della concorrenza. Inoltre la sua attività ha avuto un ruolo importante nella promozione della cultura della concorrenza e del merito, di cui il nostro Paese è stato purtroppo a lungo sfornito. Pur essendo passata attraverso delle trasformazioni e dei cambi nelle modalità di azione, via via che i diversi collegi si sono succeduti, la presenza stessa dell'Autorità con la sua elevata capacità di lavoro ha svolto una insostituibile azione di deterrenza a favore della concorrenza sui nostri mercati interni. È inoltre ben noto che la sua azione si inquadra nel più ampio ambito della politica europea della concorrenza.

Spesso il suo lavoro di contrasto alle pratiche anticompetitive si è dovuto rivolgere contro società ex monopoliste pubbliche, che in alcuni casi sono ancora oggi controllate dallo Stato in qualità almeno di principale azionista di maggioranza relativa. Questo è avvenuto soprattutto nell'azione

di contrasto agli abusi di posizione dominante. Nell'ambito delle intese, nonostante che l'Italia non abbia un numero ampio di imprese di grandi dimensioni, sono stati diversi i cartelli scoperti e sanzionati. Negli ultimi tre anni anche nel nostro Paese è stato utilizzato il programma di clemenza rafforzando così gli strumenti a disposizione contro i cartelli. Le concentrazioni vietate non sono state molte, 12 nel corso del ventennio; in tutti i casi sono state vietate operazioni di acquisizioni che rafforzavano la posizione dominante della parte acquirente. Spicca la frequenza con cui compare in questo ambito il settore dei servizi e in particolare quello della distribuzione. Come però già messo in evidenza anche da Silva (2000), una parte non trascurabile dell'azione di *law enforcement* svolta dall'Autorità continua a essere in qualche misura vanificata dagli interventi del Consiglio di Stato e, in misura minore, del TAR del Lazio, volti a annullare sue sentenze di condanna. Essendo questo noto, le imprese sanzionate ricorrono quasi sempre in primo e in secondo grado contro le decisioni dell'AGCM. In vari casi questo è avvenuto anche negli ultimi dieci anni: possiamo ricordare tra gli altri il caso della distribuzione di carburanti, il caso assicurazioni e il recente caso che ha riguardato la portabilità dei mutui. Da questo punto di vista, la nuova impronta data dalla presidenza Catricalà per una impostazione maggiormente regolatoria dell'attività dell'Autorità, volta a modificare possibilmente i comportamenti di impresa prima che si verifichi una violazione, presenta in effetti meno rischi. È duro ed anche molto costoso per la comunità vanificare l'attività investigativa e di studio realizzata nel corso di mesi attraverso il disaccordo piuttosto frequente sullo stesso caso di diverse istituzioni dello Stato preposte all'esame.

Nel prosieguo del lavoro, nel par. 2 offriamo qualche cenno storico sulla nostra Autorità antitrust. Nel par. 3 studiamo le statistiche disponibili sulle attività principali svolte dall'AGCM al fine di fornirne un commento e di darne una valutazione complessiva. Nel par. 4, a chiusura del lavoro, svolgiamo alcune considerazioni conclusive.

2. Qualche cenno storico

Dopo il dibattito tenutosi negli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta sull'opportunità di introdurre una legislazione antimonopolistica¹ nel nostro Paese, alla stregua di quanto stava per avvenire anche in altri paesi europei, che si è chiuso però con un nulla di fatto, per lunghi anni il tema dell'antitrust non ha avuto rilevanza nei dibattiti politici italiani. Il notevole sviluppo che ebbe in quegli anni l'impresa pubblica e il sistema delle partecipazioni statali costituiva un modello diametralmente opposto alla filosofia inevitabilmente liberista dell'intervento antitrust.

Ci troviamo ad essere l'ultimo Paese della Comunità Europea (CE) a dotarsi di una legislazione antitrust nazionale, oramai già nel 1990, e sotto la pressione intensa della stessa CE che spingeva perché le norme a tutela della concorrenza già presenti nel Trattato di Roma fossero finalmente recepite anche dall'Italia sul piano nazionale. Questo sviluppo storico dell'antitrust in Italia, con gli occhi di oggi, pur avendo avuto prevalenti effetti negativi, ha però dato luogo anche a un vantaggio insperato: se infatti da un lato il ritardo accumulato sulla disciplina antitrust ha pesato molto in termini di mancata diffusione di una sana cultura della concorrenza e del merito, dall'altra però ha anche evitato il sorgere di problemi di incongruenza tra legislazione europea e legislazione nazionale² che si sono invece verificati in al-

¹ Marchetti (1997) offre una bella ricostruzione di quanto accaduto in quegli anni in congiunzione anche con le progettate riforme sul versante finanziario e di *corporate governance* delle imprese.

² Si veda il saggio di Libertini (2000) per maggiori dettagli sul piano giuridico in materia di congruenza tra diritto comunitario della concorrenza e diritto antitrust italiano.

TAB. 1. Composizione dei collegi dell'AGCM, 1990-2010.

Periodo	Presidente	Componenti
1990-1994	Saja	Cafagna, Gobbo, Militello, Romani
1994-1997	Amato	Cafagna, Gobbo, Militello, Romani
1997-1998	Amato	Bernini, D'Alberti, Grillo, Palmerio
1998-2000	Tesauro	Bernini, D'Alberti, Grillo, Palmerio
2000-2005	Tesauro	D'Alberti, Grillo, Occhiocupo, Santagata
2005-2007	Catricalà	Guazzaloca, Occhiocupo, Pilati, Santagata
2007-2008	Catricalà	Barucci, Guazzaloca, Pilati, Rabitti Bedogni
2008-	Catricalà	Barucci, Pilati, Rabitti Bedogni, Rebecchini

Fonte: AGCM.

tri paesi membri più solleciti del nostro in materia di antitrust (la Germania *in primis*). Infatti, allorché viene scritta la legge n. 287 del 1990 che istituisce in Italia una nuova autorità indipendente, l'AGCM, le norme comunitarie a tutela della concorrenza sono ormai ben rodiate, con più di un trentennio di applicazione e sono stati ormai appianati i contrasti che pure erano sorti tra diritto europeo e diritto nazionale. Di una certa riluttanza del mondo industriale italiano e di parte dello schieramento politico ad avviare l'intervento antitrust rimane probabilmente traccia in una serie di limiti posti all'AGCM rispetto a quanto non sia in sede europea: tra questi, quelli sulla sua capacità sanzionatoria e la sottrazione di fatto alla sua competenza di un settore cruciale come quello bancario. Come è noto, l'intervento antitrust sulle banche italiane, sebbene previsto dalla norma istitutiva, veniva lasciato per lungo tempo ancora alla competenza esclusiva della Banca d'Italia, che svolgeva anche il ruolo di autorità di vigilanza, ponendo però in questo modo evidenti conflitti tra l'obiettivo della stabilità del sistema, che risultava prevalente, e quello della tutela della concorrenza. Solamente nel 2005, sulla spinta dei noti fatti legati ai tentativi di alcune banche straniere di acquisire banche italiane, il legislatore nazionale ha voluto eliminare questa *diminutio* attribuendo all'AGCM piena competenza per la tutela della concorrenza anche sull'industria bancaria.

L'AGCM ha avuto quattro Presidenti, tutti insigni giuristi. La tabella 1 ricostruisce la

composizione dei collegi dell'Autorità che si sono succeduti dalla sua istituzione sino ad oggi.

Saja è stato il primo Presidente, scomparso a metà mandato nel 1994; ha curato la fase di *start-up*, la graduale organizzazione degli uffici, le prime assunzioni e l'inizio di buona lena del lavoro. La presidenza Amato, già Presidente del Consiglio e Ministro della Repubblica nonché importante personalità sul piano politico, ha dato maggiore visibilità all'Autorità e ha compiuto un notevole sforzo di comunicazione verso l'opinione pubblica della attività svolta (Amato, 1998); inoltre l'organizzazione interna dell'Autorità si è consolidata sotto la sua presidenza, arrivando al completamento dell'organico. La presidenza Tesauro, già avvocato generale della Corte di Giustizia europea, come emergerà anche dalle statistiche, ha accresciuto notevolmente la produttività dell'Autorità con un aumento dei casi trattati per anno nei diversi campi di intervento ed ha anche ampliato il rigore con cui l'Autorità ha lavorato in termini di *law enforcement*. La presidenza Catricalà, che ha potuto utilizzare i nuovi strumenti accordati in seguito alle modifiche normative approvate in sede di Unione Europea (si pensi al regime degli impegni, alle misure cautelari e alla politica di clemenza), ha modificato significativamente il modello di *Authority* affermatosi con Tesauro potenziando l'attività regolatoria dell'Autorità anche attraverso un utilizzo molto esteso dello strumento

Tab. 2. Le intese esaminate e sanzionate dall'AGCM, 1991-2009.

Anno	Totale casi	Istruttorie concluse	Violazioni	Violazioni con sanzioni	Non-violazioni per impegni	Sanzioni (mln euro)
1991	9	2	1	0		0
1992	34	14	12	3		5,94
1993	26	14	7	0		0
1994	25	14	7	1		10,52
1995	32	5	3	1		0,27
1996	64	23	15	3		1,54
1997	64	12	8	5		26,10
1998	54	14	13	5		3,36
1999	30	12	12	7		87
2000	52	12	9	8		623,30
2001	43	9	2	1		0,02
2002	46	7	3	3		36
2003	54	6	3	3		101
2004	61	12	6	6		55
2005	14	4	3	3		12
2006	16	3	3	3		361
2007	26	13	8,5*	8	3,5*	62
2008	12	6	3	3	3	1,67
2009	13	11	5	5	5	27,10
Totale	675	193	123,5	68	11,5	1.413,82

* Nel 2007 nel caso ADS-Auditel, a una parte è stato applicato il regime degli impegni e ad un'altra sono state riscontrate violazioni. Per questo si è preferito classificarlo per 0,5 come violazioni e per 0,5 come impegni.

Fonte: AGCM.

degli impegni, a discapito dell'attività di *law enforcement*³. Quest'ultima si è concentrata solo su pochi casi.

Dopo questi brevi cenni storici, siamo ora pronti a svolgere un esame dell'attività compiuta dall'Autorità in questo ventennio basandoci sulle statistiche disponibili in materia, che ci forniranno lo spunto per alcuni commenti.

3. L'attività dell'Autorità nel ventennio

Nello svolgere questa analisi, abbiamo scelto di concentrarci sul *core* delle tradizionali attività antitrust: intese, abusi e concentrazioni. Consideriamo anche l'attività di segnalazione e consultiva, soprattutto per mettere in evidenza un suo rafforzamento negli ultimi anni. Le altre attività che possiamo considerare meno rilevanti vengono tralasciate, anche per non affogare il lettore nei dati statistici: si tratta degli inter-

venti in materia di pubblicità ingannevole, le indagini conoscitive, i pareri alla Banca d'Italia, gli interventi in materia di diritti calcistici.

L'attività in materia di intese viene sintetizzata nella tabella 2.

L'attività di contrasto alle intese anticompetitive è stata sin da subito elevata: il numero di casi trattati si è mantenuto stabilmente sopra i 25 all'anno, prima di arrivare al picco di 64 casi nel biennio 1996-1997. Troviamo ancora un elevato numero di casi con 61 nel 2004. Anche il numero delle istruttorie concluse per anno si è mantenuto ad un livello elevato: dal 1992 sino al 2000 è stato stabilmente intorno a 14, a parte il picco del 1996 con 23 istruttorie concluse e il minimo relativo di 5 del 1995. Si nota, invece, una forte riduzione dei casi trattati e delle istruttorie concluse nel biennio 2005 e 2006. Nell'ultimo triennio, 2007-2009, pur rimanendo il numero dei casi trattati molto

³ Ho sostenuto questa tesi anche in altro scritto, Colangelo e Martini (2010).

più basso che negli anni precedenti, si nota una ripresa dell'attività: 13 istruttorie concluse nel 2007 e 11 nel 2009. In termini di casi in cui si sono riscontrate violazioni, il 1996 è quello che, con 15, ne ha il maggior numero. Quello con violazioni rimane elevato anche nel biennio 1998-1999 per poi conoscere una significativa caduta. Anche il 1992 verrà ricordato come uno degli anni più attivi nel contrasto alle intese con ben 12 violazioni riscontrate di cui 3 con sanzioni per un importo ragguardevole (per quegli anni) pari a quasi 6 milioni di euro. I due casi di intese del 1992 con maggiori sanzioni riguardavano cartelli effettuati rispettivamente nel mercato del cemento (il caso Cementir-Sacci) e del calcestruzzo (il caso ProCal). In entrambi lo strumento per la collusione veniva ad essere una società comune (o consortile nel secondo caso)⁴. Il picco delle sanzioni applicate si ha nel 2000 con ben 623 milioni di euro di multe, una cifra mai più neanche lontanamente avvicinata. Sono due i casi che portano su le sanzioni: quello della distribuzione di carburanti e il caso assicurazioni. Nel primo, le principali otto società petrolifere operative in Italia sono state dichiarate colpevoli di aver imposto il prezzo al dettaglio ai loro gestori, per finalità collusive⁵; nel secondo caso viene colpito un ampio cartello tra le società di assicurazione attive nella RC Auto, al fine di uniformare le condizioni contrattuali e tenere artificialmente elevate le tariffe. Anche nel 2006 le sanzioni comminate su intese sono piuttosto elevate: 361 milioni di euro. Il caso che ha fatto salire le sanzioni è quello relativo al cartello dei produttori di Gas Tecnici, Industriali e Medicali con cui non solo tenevano elevati i prezzi ma si ripartivano anche i mercati e partecipavano in modo coordinato alle gare

di appalto. Dal 2007 l'utilizzo estensivo del regime degli impegni ha ridotto i casi di istruttorie concluse con violazioni.

L'attività di contrasto agli abusi di posizione dominante viene sintetizzata nella tabella 3.

Anche l'attività contro gli abusi di posizione dominante è stata sin da subito molto intensa con 20 casi trattati sia nel 1992 che nel 1993. Tra il 1995 ed il 1997, il numero dei casi trattati annualmente aumenta ancora sino ad arrivare al picco del 1996 con 52 casi. Anche in termini di istruttorie concluse e di numero delle violazioni gli anni 1995 e 1996 sono al *top*. Questo non si verifica però in termini di ammontare delle sanzioni: il picco delle sanzioni comminate in un anno sugli abusi si ha nel 2006 con 292 milioni di euro; anche nel 2004 le sanzioni comminate sono state alte con 152 milioni. In termini di numero di casi trattati, dopo il 1996, si assiste a una notevole riduzione: non si supereranno più i 30 casi trattati all'anno e le istruttorie concluse non torneranno più oltre le 10. Solamente nel 2008 si avranno 10 istruttorie concluse, di cui ben 8 con non violazioni per impegni.

Le imprese più colpite per abuso sono generalmente le ex monopoliste pubbliche che, dopo la liberalizzazione del mercato, hanno comunque cercato di difendere la propria posizione monopolistica con strategie di esclusione o con pratiche di discriminazione di prezzo. È il caso di Telecom ritenuta colpevole sia nel 2001 che nel 2004 in due distinti episodi. Nel primo, Telecom ha utilizzato la sua posizione di vantaggio nelle infrastrutture essenziali per la connettività locale per pratiche di esclusione nei

⁴ Un altro caso importante di cartello scoperto e sanzionato è stato quello posto in essere dai produttori di vetro cavo nel 1997. Mediante questo cartello quattro vetrerie avevano tenuto alto il prezzo dei contenitori in vetro utili per prodotti quali la birra, il vino, l'olio, i liquori. Un secondo caso di cartello sanzionato è quello del 1999 che ha coinvolto TIM e Omnitel, le due società *leader* di allora nel settore della telefonia mobile colpevoli di avere tenuto alte le tariffe nei collegamenti tra mobile e fisso, sia a danno dei clienti che di compagnie terze.

⁵ Per maggiori approfondimenti su questo caso si veda Colangelo e Martini (2003).

TAB. 3. Gli abusi di posizione dominante, 1991-2009.

Anno	Totale casi	Istruttorie concluse	Violazioni	Violazioni con sanzioni	Non-violazioni per impegni	Sanzioni (mln euro)
1991	4	0	0	0		0
1992	20	5	5	0		0
1993	20	7	6	2		0,980
1994	14	8	5	1		0,570
1995	31	11	8	1		1,940
1996	52	10	7	2		0,230
1997	46	5	4	4		1,760
1998	21	3	2	1		0,007
1999	15	4	3	3		18,080
2000	22	7	6	4		10,270
2001	28	3	2	2		86,300
2002	19	4	4	4		9,800
2003	14	4	3	3		3,380
2004	24	1	1	1		152
2005	4	0	0	0		0
2006	5	5	4	2	1	292
2007	9	6	2	1,67*	4,33*	24
2008	13	10	2	2	8	3,220
2009	7	5	1	1	4	0,290
Totale	368	98	65	34,67	17,33	604,827

* Nel caso Tele2/TIM-Wind-Vodafone, è stato applicato il regime degli impegni a una parte (peso quindi di un terzo) mentre è stata applicata una violazione con sanzione alle rimanenti due parti (peso di due terzi).

Fonte: AGCM.

confronti dei concorrenti che non potevano quindi effettuare offerte alla clientela per l'accesso veloce a Internet mediante ADSL su un piano di parità nei confronti dell'ex monopolista. Nel secondo caso, si trattava di offerte integrate alla clientela *business* che comprendevano la fonia su rete fissa, la trasmissione dati e l'accesso ad Internet. Le condizioni commerciali praticate alla clientela, tra cui anche la Pubblica Amministrazione in una gara pubblica organizzata da CONSIP, non potevano essere replicate dalle imprese concorrenti a cui venivano applicate condizioni contrattuali discriminatorie allorché utilizzavano in interconnessione la rete Telecom. Nel 2006, inoltre, ENI è stata considerata colpevole di abuso di posizione dominante e multata per 290 milioni di euro (la penalità più alta mai applicata a un singolo operatore per abuso in Italia). Nella ricostruzione dell'AGCM, essa aveva costituito ostacolo all'ingresso

di nuovi operatori indipendenti sul mercato nazionale dell'approvvigionamento all'ingrosso di gas naturale attraverso il mancato potenziamento del gasdotto con la Tunisia che avrebbe potuto trasportare su territorio italiano un maggiore quantitativo di gas algerino⁶.

Per le concentrazioni, i dati di sintesi vengono riportati nella tabella 4.

Nelle concentrazioni i casi notificati all'Autorità sono stati sempre molti: dal minimo di 232 nel 1991 si è arrivati al picco del 2007 con 864 casi. Dal 2000, inoltre, i casi non sono mai scesi sotto le 500 unità. I casi meritevoli di istruttoria però sono stati sempre molto pochi: il picco si è avuto nel 2002 con 11 istruttorie concluse; nello stesso anno si è anche avuto il picco nelle concentrazioni vietate: ben 3. Sono molti gli anni in cui non è stata vietata alcuna

⁶ Anche Poste Italiane nel 2006 è stata ritenuta colpevole di abuso di posizione dominante nel caso Posta Elettronica Ibrida per avere avvantaggiato la controllata Postel rispetto a società concorrenti indipendenti nell'accesso alla sua rete postale mediante tariffe agevolate, ma in tal caso la sanzione applicata è stata solo di 1,6 milioni di euro.

TAB. 4. Le concentrazioni, 1991-2009.

Anno	Totale casi	Istruttorie concluse	Vietate	Autorizzate con condizioni	Violazioni con sanzioni*	Sanzioni (mln euro)
1991	232	1	0	0	1	0,26
1992	422	5	2	1	0	0
1993	501	9	2	3	2	0,03
1994	597	3	0	0	5	0,07
1995	282	1	0	0	2	0,05
1996	357	3	0	3	5	0,20
1997	292	7	1	5	0	0
1998	344	2	0	2	2	0,11
1999	423	6	0	2	5	0,30
2000	525	5	0	4	5	0,09
2001	616	6	2	2	9	0,29
2002	651	11	3	3	13	0,16
2003	577	3	0	2	12	0,12
2004	612	1	0	0	4	102,01
2005	596	4	0	3	9	0,04
2006	717	5	0	4	16	0,09
2007	864	6	2	4	7	0,34
2008	842	2	0	2	8	0,06
2009	514	1	0	1	8	0,05
Totale	9.964	81	12	41	113	104,27

* Si tratta della violazione con sanzioni per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazioni. Nel 2004 però delle 4 violazioni riscontrate, 2 per un importo di 102 milioni di euro sono state comminate per inottemperanza al divieto di realizzare un'operazione di concentrazione.

Fonte: AGCM.

concentrazione. Nel 1992, nel 1993, nel 2001 e nel 2007 sono state vietate 2 concentrazioni per anno. Nel 1997 ben 5 concentrazioni sono state autorizzate sotto condizioni; 4 concentrazioni sono state autorizzate sotto condizioni negli anni 2000, 2006 e 2007. Le sanzioni attribuite sulle concentrazioni sono basse rispetto a quelle applicate su intese e abuso di posizione dominante e quasi sempre sono dovute a inottemperanza dell'obbligo di notifica previa dell'operazione di concentrazione alla Autorità. Solamente nel 2004 sono state applicate sanzioni per 102 milioni di euro per un'altra ragione: l'inottemperanza al divieto di realizzare un'operazione di concentrazione.

Sono state vietate nel ventennio 12 concentrazioni, tutte relative a operazioni di acquisizioni in cui la parte acquirente rafforzava significativamente la sua posizione dominante sul mercato. I mercati sono tutti diversi, ma si nota una certa prevalenza dei servizi, in particolare la distribuzione. Ci sembra opportuno dire, sia pur breve-

mente, qualcosa in più sulle concentrazioni vietate. Nel 1992 entrambe le acquisizioni vietate riguardavano Italtel società pubblica del settore degli apparati per le telecomunicazioni; nel 1993 una riguardava una società del gruppo Tetra Pak, leader negli imballaggi di carta, e un'altra la società SIO attiva nel settore dei Gas Tecnici. Quella del 1997 riguardava Telecom Italia che voleva acquisire la società Intesa, una *joint-venture* tra Fiat e IBM, per rafforzarsi nel settore della trasmissione dati alla clientela *business*. Le due concentrazioni vietate del 2001 riguardavano rispettivamente il settore della grande distribuzione organizzata e la distribuzione di latte fresco: nel primo caso è stato vietato ad una società del gruppo Carrefour l'acquisizione di una società locale di distribuzione alimentare attiva nella provincia di Cosenza; nel secondo caso è stato vietato alla Granarolo di acquisire la Centrale del Latte di Vicenza. Le tre concentrazioni del 2002 sono relative all'acquisizione di Ristop da parte di Autogrill nella ristorazione autostradale (2 procedure) e a quella da parte di Sita della

TAB. 5. L'attività di segnalazione e consultiva, 1991-2009.

Anno	Totale casi
1991	3
1992	3
1993	11
1994	15
1995	25
1996	18
1997	38
1998	42
1999	30
2000	18
2001	17
2002	24
2003	22
2004	14
2005	40
2006	47
2007	63
2008	53
2009	64

Fonte: AGCM.

società Marozzi nell'ambito del Trasporto Pubblico Interregionale mediante autobus. Infine troviamo due acquisizioni vietate nel 2007, di cui una riguardava la Seat Pagine Gialle, che voleva acquisire la società 1288 SCT attiva nei servizi di informazione abbonati via telefono e un'altra si riferiva alla società SicurGlobal che voleva acquisire la società Safe; come si può arguire dai nomi delle società, siamo nel settore della vigilanza privata.

Concludiamo l'analisi dell'attività svolta dall'AGCM nel ventennio guardando alle segnalazioni e alla sua attività consultiva, i cui dati riportiamo nella tabella 5.

Tali dati dimostrano una intensificazione di questa attività negli ultimi anni, ovvero dall'avvio della Presidenza Catricalà. Come si legge nell'ultima Relazione Annuale dell'AGCM, con questo strumento, si è cercato di porre rimedio ed eventualmente di superare «l'inefficiente interventismo statale», «l'iperegolazione e il diffuso protezionismo» da parte dello Stato stesso e degli enti pubblici locali. Si è già verificato più volte che riforme avviate dal governo a favore di una maggiore liberalizzazione del mercato e quindi di una

maggiore concorrenza abbiano trovato ostacolo a livello locale, o nella legislazione regionale o anche nelle sue modalità di implementazione.

4. Conclusioni

Il timore diffuso in alcuni ambienti industriali che l'intervento antitrust in Italia fosse inutile in quanto le imprese private erano tutte sottoposte a intensa concorrenza internazionale mentre le imprese pubbliche, pur monopoliste, avrebbero dovuto essere lasciate lavorare in pace in quanto strumento di politica economica volto al raggiungimento di obiettivi superiori individuati dallo Stato si è rivelato sbagliato. Infatti, non sempre le imprese private italiane vengono disciplinate dal mercato e non sempre le imprese controllate dallo Stato si muovono secondo il criterio della concorrenza sul mercato che pur rappresenta un bene pubblico.

L'AGCM in questi venti anni di attività si è trovata anzi a intervenire spesso per reprimere abusi di posizione dominante realizzati da imprese ex monopoliste pubbliche in cui lo Stato è ancora l'azionista di maggioranza relativa. È il caso ad esempio

di ENI, che rappresenta la società che ha subito la maggiore multa dall'Antitrust per questa ragione nel corso del ventennio, ma anche di Poste Italiane. Sia nel settore delle intese che nel settore delle concentrazioni inoltre, sono stati individuati diversi comportamenti anticompetitivi che hanno portato a vietare e multare diversi cartelli e a vietare poche ma significative operazioni di acquisizione. In entrambi i casi ha assunto importanza negli interventi dell'AGCM il settore dei servizi: basti pensare al caso assicurazioni in materia di intese o alle concentrazioni vietate che hanno coinvolto imprese di distribuzione. Sono state purtroppo tante le sentenze di condanna dell'Autorità poi annullate dal Consiglio di Stato. Questo ha reso meno efficace l'intervento di *law enforcement* dell'AGCM. Da questo punto di vista l'impronta più regolatoria recentemente data all'Autorità dalla presidenza Catricalà comporta meno rischi.

Mentre in questo lavoro ci siamo concentrati sull'attività dell'AGCM svolta nel ventennio, rimane per il futuro il lavoro, interessante e poco svolto, di comparazione dell'attività della nostra Autorità antitrust con quella di altre autorità antitrust europee alla luce di alcuni indicatori di *performance*.

Riferimenti bibliografici

Amato G. (1998), *Il gusto della libertà: l'Italia e l'antitrust*, Roma-Bari, Laterza.

Colangelo G. e G. Martini (2003), *Relazioni verticali e determinazione del prezzo nella distribuzione di carburanti in Italia*, in «Rivista di Politica Economica», 5, pp. 113-153.

Colangelo G. e G. Martini (2010), *Le politiche per la concorrenza e per l'industria tra l'Italia e l'Europa*, in Bianchi P. e C. Pozzi (a cura di), *Le politiche industriali alla prova del futuro. Analisi per una strategia nazionale*, Bologna, Il Mulino.

Libertini M. (2000), *La prospettiva giuridica: caratteristiche della normativa antitrust e sistema giuridico italiano*, in AGCM, *Concorrenza e autorità antitrust. Un bilancio a 10 anni dalla legge*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 ottobre.

Marchetti P. (1997), *Diritto societario e disciplina della concorrenza*, in Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli.

Silva F. (2000), *La prospettiva economica: competizione, collusione e potere di mercato*, in AGCM, *Concorrenza e autorità antitrust. Un bilancio a 10 anni dalla legge*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 ottobre.

