

Antitrust in numeri

a cura di

Michele Carpagnano¹ e Andrea Nuzzi²

Abstract

The paper represents the first installment of a new initiative, namely “Antitrust in numbers”. Its rationale consists in analyzing on a yearly basis the activity of the Italian Antitrust Authority adopting a “Law and Economics” approach. The initiative aims at giving a quantitative representation of the Authority’s activity. The temporal focus of the article is year 2011.

However, considering this is the first year of analysis, the contribution contains an overall outline of the past Authority’s activity since its year of establishment (1990). The result of the analysis is a number of quantitative indexes, key performance indicators and graphs concerning such dimensions as: the overall workload of the Authority, the legal basis of the proceedings activated, their state of advancement, the length, the sector involved, and the outcome with particular reference to the amount of the fines. In the next years, the analysis will be more and more significant: in fact, it will be possible to perform yearly comparisons and examinations aimed at identifying the presence of macro-trends of activity and include the evolution of the private enforcement part of the proceedings.

1. Presentazione del contributo

Il presente contributo intende offrire una rappresentazione quantitativa sintetica dell’attività di tutela della concorrenza svolta in Italia.

L’obiettivo è fornire alla comunità antitrust, al lettore pratico (sia esso giudice, funzionario, avvocato, legale di azienda) e a quello scientifico (accademico, studioso, studente) uno strumento di analisi fondato su dati numerici tradotti, per una migliore comprensione, in grafici.

Lo studio è consistito nel tradurre in indicatori quantitativi l’attività di tutela della concorrenza in Italia con riferimento sia al *public enforcer* (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) che al *private enforcer* (Tribunali e Corti d’Appello). L’approfondimento tiene quindi conto dell’eventuale contenzioso giurisdizionale connesso ai provvedimenti dell’AGCM (TAR e Consiglio di Stato).

L’analisi non va intenzionalmente oltre i dati numerici. È stata precisa intenzione di chi scrive non accompagnare i dati con valutazioni di carattere

¹ Università di Trento, Condirettore Osservatorio Permanente sull’Applicazione delle Regole di Concorrenza, www.osservatorioantitrust.eu.

² Università Europea di Roma, LUISS-Guido Carli di Roma.

Gli Autori desiderano ringraziare per l’utile e propositiva collaborazione i Dottori Gianmaria Pesce ed Aldo Pignataro dell’Osservatorio Permanente sull’Applicazione delle regole di Concorrenza di Trento.

giuridico-economico: ciò al fine di offrire al lettore uno strumento scientifico di lavoro a carattere il più possibile neutro. L'orizzonte temporale di riferimento è quello annuale. L'idea alla base del contributo è quella di effettuare con continuità le analisi anche per gli anni futuri e di allargare la base geografica di riferimento della stessa per poter apprezzare analogie e differenze con altri sistemi. Come primo anno di analisi, è stato selezionato il 2011.

Essendo il primo anno oggetto degli approfondimenti, abbiamo esteso la raccolta e l'analisi dei dati anche ai precedenti vent'anni di attività dell'AGCM (1990-2010).

Ciò con l'auspicio che tale ulteriore approfondimento possa essere utile al lettore che voglia effettuare delle comparazioni diacroniche nel tempo. L'analisi per il periodo precedente è stata effettuata aggregando i dati in due macro periodi: 1991-2000 e 2001-2010.

Affidiamo dunque al lettore accademico e/o professionale lo strumento predisposto per utilizzarlo ai propri fini di studio, analisi e ricerca³.

Auspichiamo vivamente di essere riusciti nell'intento che ci siamo prefissati e siamo a disposizione dei lettori che vorranno contattarci per accogliere osservazioni e suggerimenti volti a migliorare e perfezionare l'analisi elaborata.

2. Note metodologiche

Il presente lavoro coniuga l'analisi giuridica e quella economica. Il presupposto da cui parte è la consapevolezza della necessaria complementarietà tra scienze giuridiche ed economiche nell'analisi delle tematiche antitrust.

Nel caso di tale contributo, questa complementarietà è resa ancora più evidente dalla natura stessa dell'obiettivo che ci siamo prefissati e dalla finalità statistica del lavoro.

Al fine di garantire la massima accuratezza nella gestione ed analisi dei dati, è stato ideato e costruito un data-base che raccoglie le principali dimensioni dei procedimenti antitrust avviati e condotti dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'anno di riferimento (gennaio-dicembre 2011).

Il data-base permette, applicando determinati filtri, di fornire una rappresentazione quantitativa del fenomeno osservato utilizzando strumenti base di statistica descrittiva.

Il data-base è stato costruito mappando quattro aree:

- i) dati descrittivi-anagrafici del procedimento: fattispecie, identificativo del procedimento e tipologia, Direzione Generale procedente;
- ii) principali caratteristiche del procedimento: base giuridica, esito del procedimento, dimensione del mercato rilevante;

³ Ad esempio il nostro lettore accademico potrà indagare l'ammontare delle sanzioni comminate e l'eventuale presenza di regolarità statistiche significative in relazione ad altre variabili mappate, mentre al lettore professionale potrà interessare una *proxy* della durata dei procedimenti antitrust comparabili per complessità a quello che sta seguendo per il proprio cliente oppure conoscere l'importo medio delle sanzioni amministrative comminate dall'AGCM nell'anno di riferimento. Da questo punto di vista il nostro strumento di analisi si presta ad una grande possibilità di applicazioni.

- iii) profili quantitativi caratteristici: durata, esito, eventuale proposizione impegni, entità della sanzione, percentuale della sanzione sul fatturato, quota mercato dell'impresa dominante in caso di abuso;
- iv) fase giurisdizionale: approfondimento sulla fase di appello in sede giurisdizionale del provvedimento AGCM e *private enforcement*, ivi comprese le azioni di classe.

L'indagine è stata svolta considerando le attività dell'AGCM in ordine a:

- procedimenti istruttori antitrust (intese e abusi);
- indagini conoscitive;
- segnalazioni.

Non sono stati censiti i provvedimenti in materia di controllo di concentrazioni economiche.

Con riferimento all'attività dell'AGCM, sono state mappate tutte le delibere formalmente assunte nel corso del 2011: l'universo di interesse copre pertanto anche i procedimenti iniziati prima del 2011.

La fonte da cui sono state attinte le informazioni riportate nel data-base è stata la pagina web dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed il relativo Bollettino settimanale.

Sempre con riferimento al *public enforcement*, i dati delle singole istruttorie antitrust sono stati incrociati, ove disponibili, con quelli relativi all'eventuale fase giurisdizionale (TAR e Consiglio di Stato).

Tali dati sono stati incrociati anche con le informazioni pubbliche disponibili in materia di *private enforcement* (ivi comprese le azioni di classe).

Il rationale di tale scelta è stato quello di analizzare l'attività di tutela della concorrenza seguendo il completo *iter* del procedimento a partire dalla fase amministrativa (*fase a monte*) fino a quella relativa all'eventuale contenzioso giurisdizionale ed in sede civile (*fase a valle*).

L'analisi è stata ideata in modo da poter essere aggiornata nel tempo: i dati relativi al procedimento – attualmente compilati prevalentemente per le fasi a monte – si arricchiranno con i dettagli relativi all'appello e *private enforcement* nel corso degli anni.

La significatività dell'approfondimento sarà, ovviamente, crescente con il passare degli anni.

Il data-base creato è stato impostato in maniera dinamica in modo da tracciare ed analizzare tutte le informazioni connesse ad ogni singola fase (amministrativa, giurisdizionale, contenziosa) dell'attività della tutela della concorrenza in Italia.

Il lavoro svolto è funzionale anche all'istituzione di un'attività di collaborazione con l'Osservatorio Permanente sull'Applicazione delle Regole di Concorrenza dell'Università di Trento al fine di istituzionalizzare – in un secondo tempo – gli approfondimenti avviati in questo contributo.

Il data-base è stato inoltre ideato in modo flessibile permettendo di predisporre indicatori *ad hoc* per indagare specifici fenomeni.

La compilazione del data-base ha consentito di rappresentare l'attività di tutela della concorrenza in Italia creando indicatori sintetici – *Key Performance Indicators*

(KPI) – che, oltre a descrivere il fenomeno osservato in ottica aggregata (ad es., numero totale dei provvedimenti), si propongono di fornire al lettore dati utili per desumere alcune indicazioni rispetto all’operatività dell’AGCM (ad es., tempi di smaltimento del *work-load*; importo sanzioni, etc.).

I *KPI* costruiti sono i seguenti:

1. Numero totale dei provvedimenti distinti per tipologia;
2. Fattispecie del provvedimento;
3. Base Giuridica in base alla quale è stato aperto il provvedimento;
4. Stadio di avanzamento del Procedimento;
5. Durata del Procedimento con peculiare riguardo per il valore medio e con il dettaglio per ogni singolo procedimento espresso in giorni;
6. Esito del Procedimento;
7. *Work-load* di attività per Direzione Generale;
8. *Work-load* di attività per Direzione Generale con dettaglio tipologia di procedimento istruttorio;
9. Importo sanzioni amministrative irrogato dall’AGCM con dettaglio per ogni singolo provvedimento e dato della sanzione media;
10. Settori coinvolti dai provvedimenti aggregati per macro-categorie ISTAT;
11. Tipologia di impegni resi vincolanti;
12. Analisi sintetica dell’AGCM nei decenni 1991-2000 e 2000-2010.

I *KPI* sono stati oggetto di specifica elaborazione nei grafici riportati nel paragrafo n. 3.

Con riferimento al *private enforcement*, i *KPI* rilevano l’organo giurisdizionale adito, la tipologia dell’azione incardinata, la durata della causa, lo stato attuale e l’esito.

Analoghi indicatori, *mutatis mutandis*, sono stati applicati al contenzioso giurisdizionale amministrativo incardinato presso il TAR Lazio ed il Consiglio di Stato.

A partire dal prossimo anno, l’analisi si arricchirà di una comparazione storica (i.e. nel 2013 comparando i dati 2011-2012).

Su richiesta è disponibile un set di grafici come allegato nel caso in cui qualche lettore richiedesse dei dettagli alla redazione⁴.

3. Evidenze

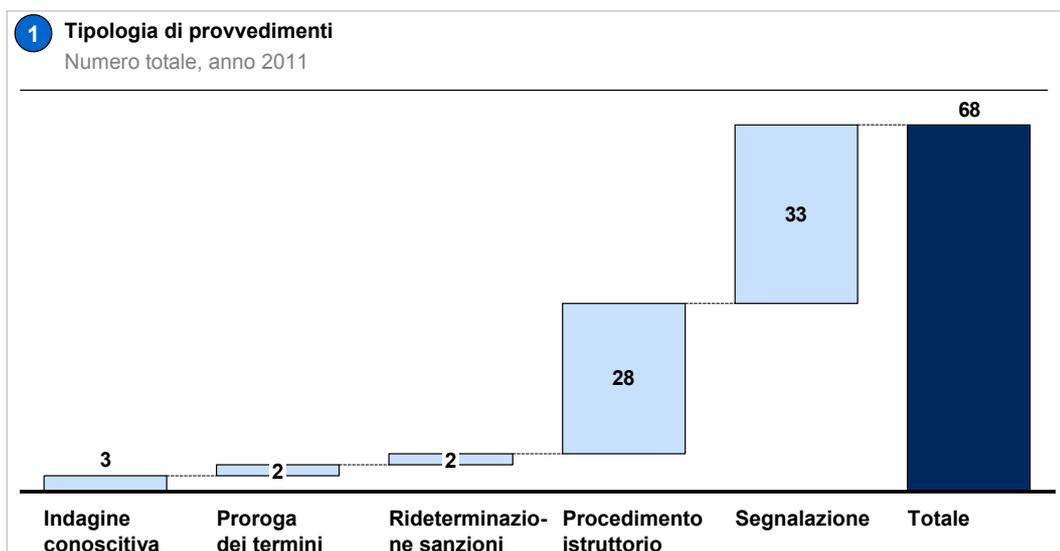
Sono 68 i provvedimenti mappati mediante l’interrogazione al sito dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel 2011.

Di questi, si contano (*KPI* n. 1):

- 33 attività di segnalazione (48,6%);
- 28 procedimenti istruttori (41,2%);
- 3 indagini conoscitive (4,4%);

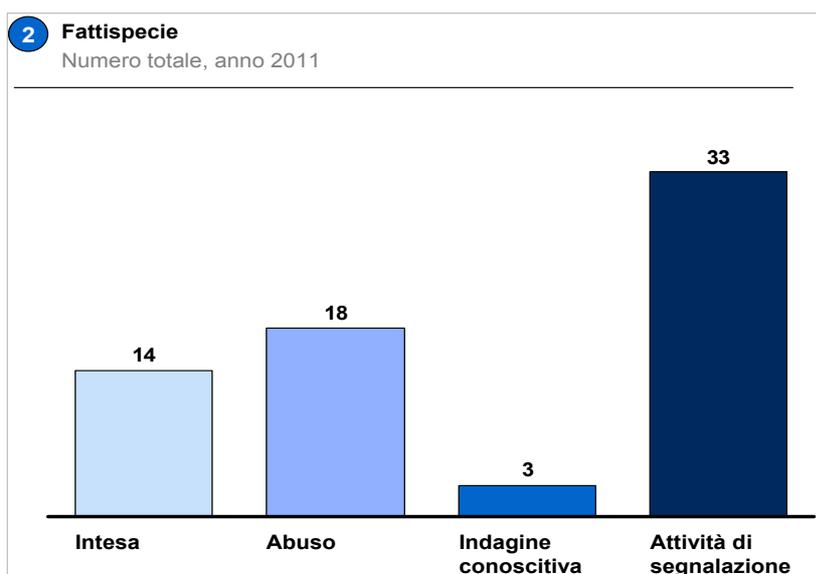
⁴ Per richiedere, il set di grafici, inviare una mail a michele.carpagnano@unitn.it o anuzzi@luiss.it.

- 2 provvedimenti di proroga dei termini (2,9%);
- 2 provvedimenti di rideterminazione delle sanzioni (2,9%).



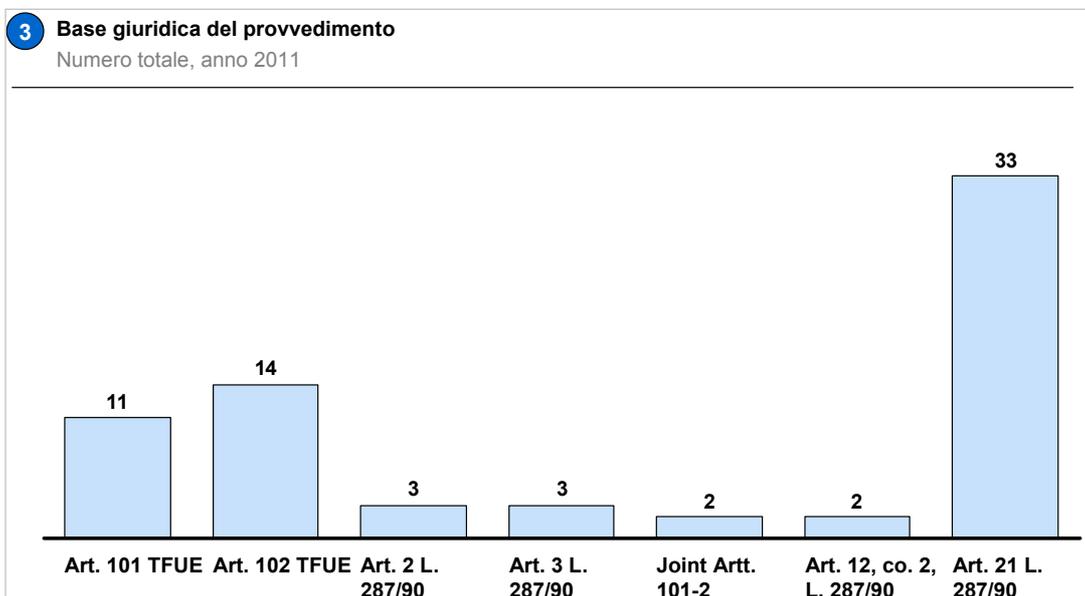
Considerando il medesimo universo di riferimento filtrato per la tipologia di fattispecie, sono stati censiti (KPI n. 2):

- 14 intese;
- 18 abusi;
- 3 indagini conoscitive;
- 33 segnalazioni.



Quanto alla base giuridica del provvedimento assunto, sono stati mappati (KPI n. 3):

- 11 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 14 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 2 provvedimenti assunti ai sensi degli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 3 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 2 della legge 287/90;
- 3 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 3 della legge 287/90;
- 2 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 12, comma 2 della legge 287/90;
- 33 provvedimenti assunti ai sensi dell'articolo 21 della legge 287/90.



Al fine di desumere un'indicazione rispetto alla velocità di smaltimento del *back-log* da parte dell'Autorità sono stati calcolati due indicatori con specifico riguardo per i procedimenti concernenti a Intese, Abusi e Indagini conoscitive.

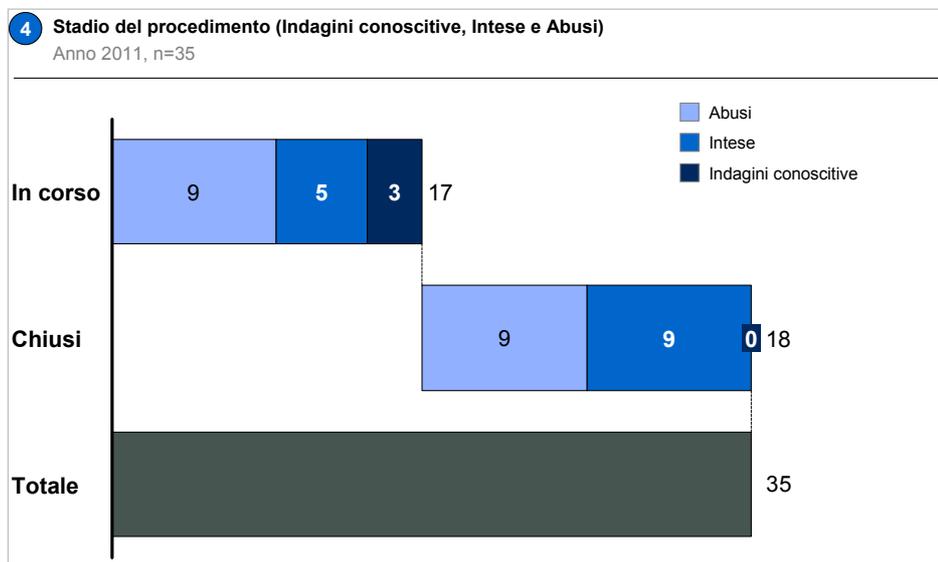
In particolare, gli indicatori descrivono:

- lo stadio di avanzamento del procedimento (KPI n. 4);
- la durata del procedimento (KPI n. 5).

Quanto allo stadio di avanzamento del procedimento, sono stati mappati:

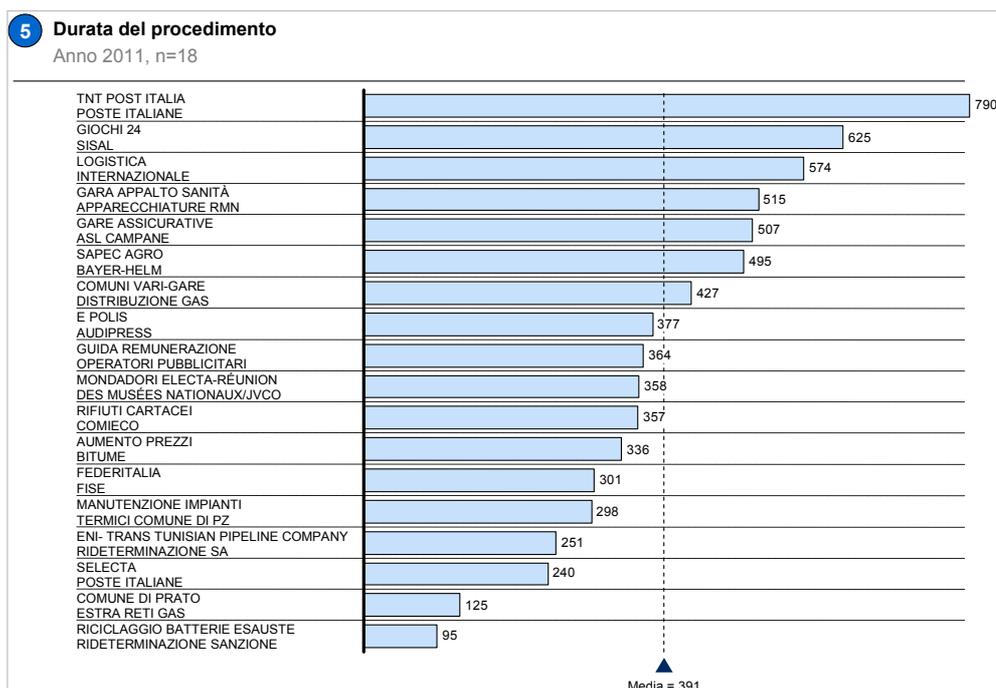
- 17 procedimenti in corso (48,6%). Di questi, 5 riguardano intese, 9 abusi e 3 indagini conoscitive.

- 18 procedimenti chiusi (51,4%). Di questi, 9 riguardano intese e 9 abusi, mentre per nessuna delle indagini conoscitive mappate risulta essere stato completato l'iter.

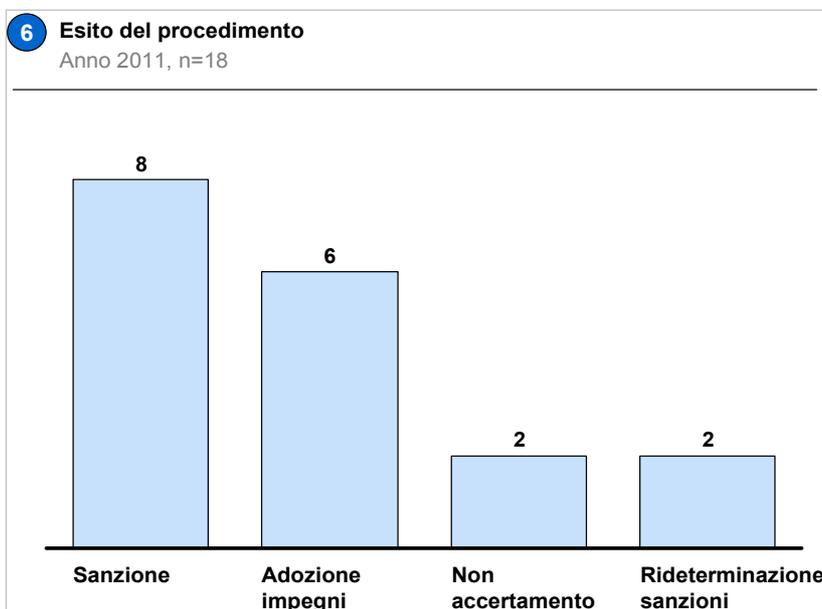


In ordine ai procedimenti chiusi (KPI n. 5) – che ammontano a un totale di 18 – è stato riscontrato che:

- in 1 caso (5,5%) si sono superati i due anni complessivi;
- in 7 casi (38,9%), la durata è stata compresa tra 1 e 2 anni;
- in 8 casi (44,5%), la durata è stata compresa tra 6 mesi e 1 anno;
- in 2 casi (11,1%), la durata è stata inferiore a 6 mesi.



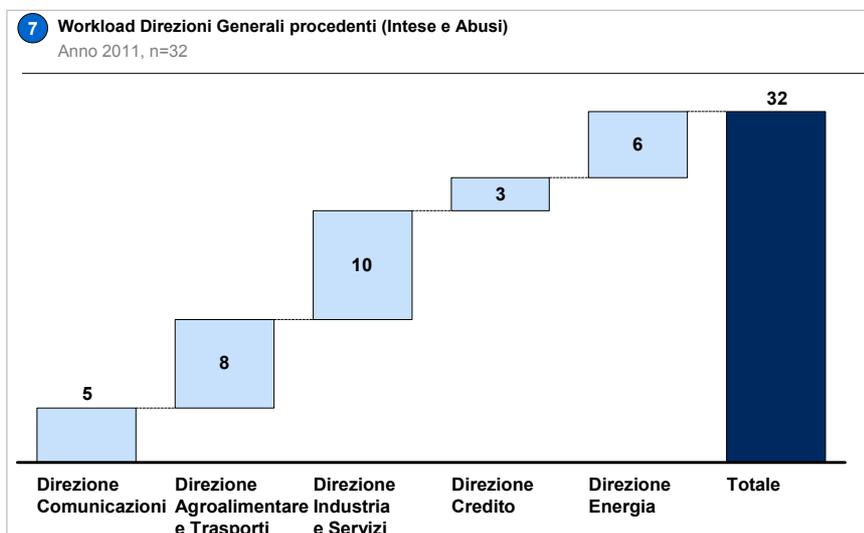
La durata media dei casi chiusi è stata pari a 391 giorni complessivi. Filtrando i dati sui procedimenti chiusi, è interessante evidenziare come nella gran parte dei casi l'AGCM arrivi a comminare una sanzione (44,4% delle evidenze) o a imporre alle parti l'adozione di impegni (33,3% delle evidenze).



In effetti (KPI n. 6):

- in 8 casi è stata comminata una sanzione;
- in 6 casi, sono stati adottati impegni;
- in 2 casi, l'esito è stato "non accertamento";
- in 2 casi, si è trattato di rideterminazione delle sanzioni.

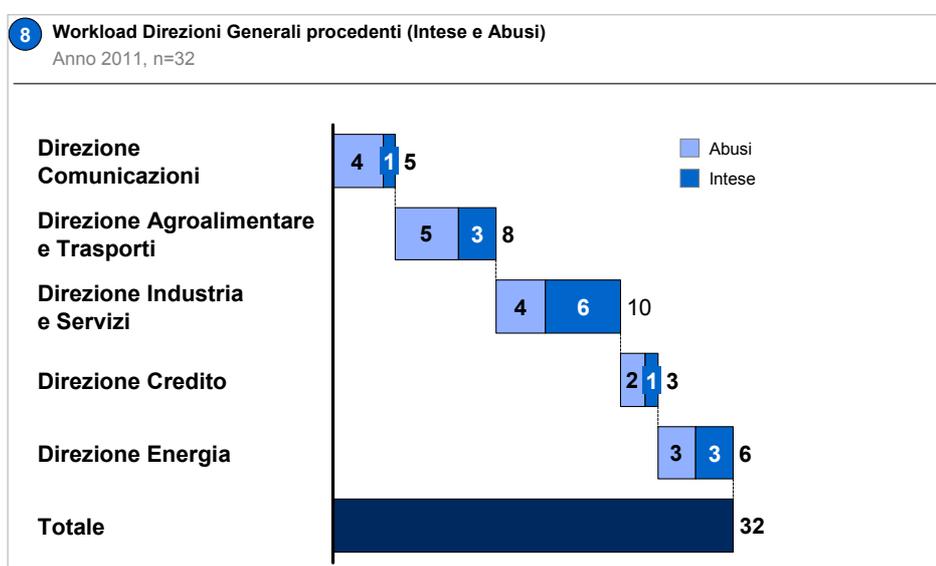
Indagando gli aspetti più operativi relativi alle attività dell'AGCM, è stato analizzato il *work-load* della stessa in relazione alle Direzioni Generali (KPI n. 7 e 8).



L'osservazione è stata ristretta ad Intese ed Abusi (un totale di 32 mappate nel corso del 2011).

Le evidenze sono così sintetizzabili:

- la Direzione Generale Industria e Servizi ha originato 10 procedimenti (31,2% del totale) di cui 6 intese e 4 Abusi;
- la Direzione Generale Agroalimentare e Trasporti 8 (25%) di cui 3 intese e 5 Abusi;
- la Direzione Generale Energia 6 (18,8%) di cui 3 intese e 3 Abusi;
- la Direzione Generale Comunicazioni 5 (15,6%) di cui 1 intesa e 4 Abusi;
- a Direzione Generale Credito 3 (9,4%) di cui 1 intesa e 2 Abusi.

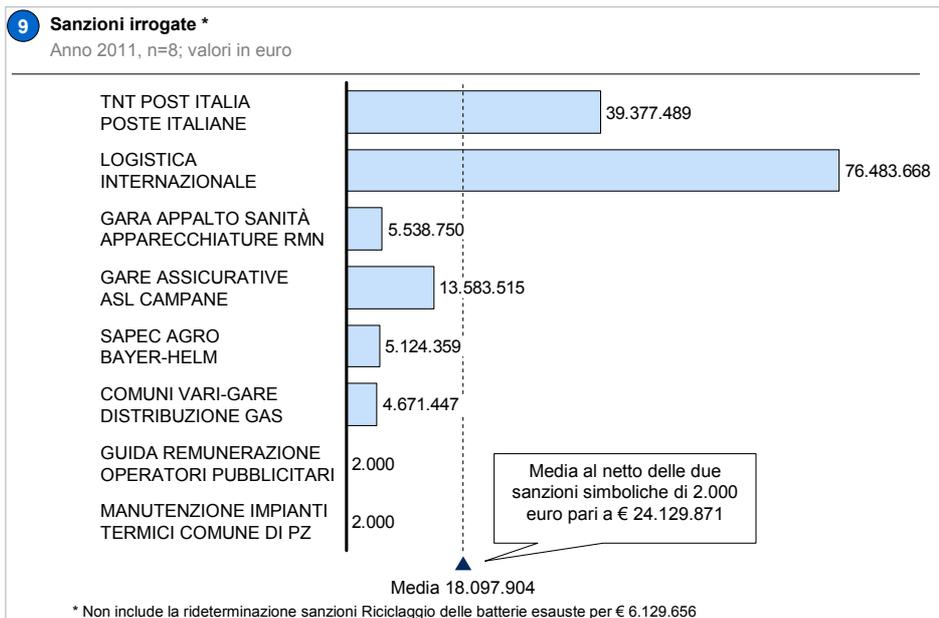


L'osservazione relativa alle sanzioni comminate dimostra come le evidenze si caratterizzino per estrema variabilità (KPI n. 9).

Accanto a sanzioni simboliche di importo ridottissimo (ad esempio: 2.000 euro), se ne affiancano altre di importo estremamente rilevante nell'ordine delle decine di milioni di euro.

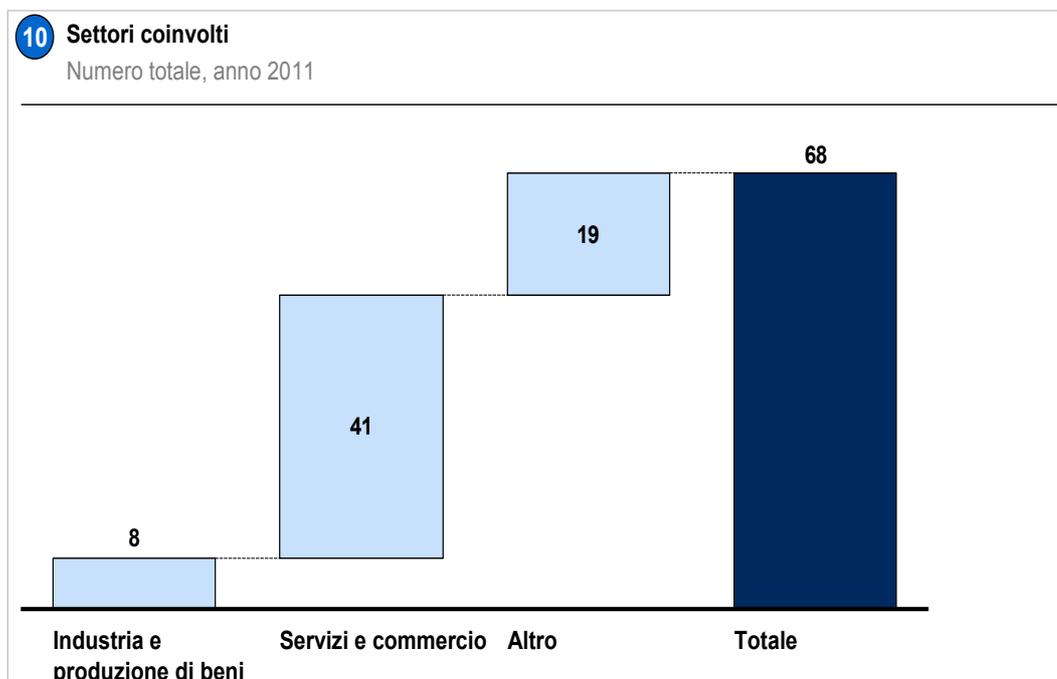
Di seguito, alcune indicazioni di sintesi in ordine alle sanzioni:

- la sanzione più elevata a livello cumulato è stata pari a 76.483.688 euro (caso logistica internazionale);
- la sanzione più elevata comminata a una singola parte è stata pari a 39.377.489 (Poste Italiane);
- la sanzione media comminata nel 2011 è stata pari a 18.097.904 euro;
- depurando l'effetto delle due sanzioni simboliche pari a 2.000 euro, la sanzione media comminata nel 2011 sale a 24.129.871 euro.

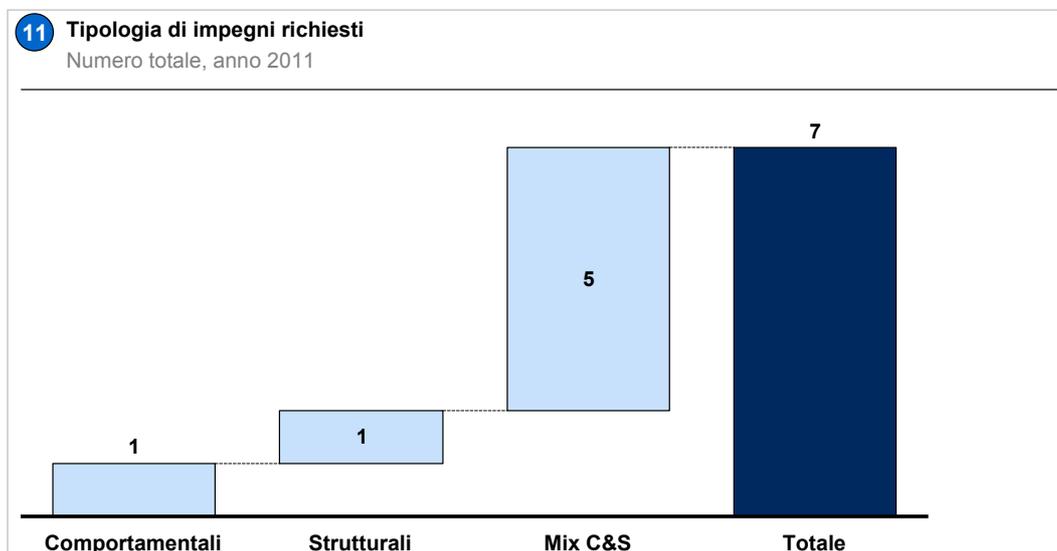


Con il KPI n. 10, sono stati riaggregati i provvedimenti mappati nel 2011 su base macro-settoriale seguendo le canoniche classificazioni dell'ISTAT.

In particolare, la maggioranza dei provvedimenti ha riguardato i settori dei servizi e del commercio (60,2%), l'11,7% dei provvedimenti è relativo a settori industriali mentre nel 27,9% dei casi i provvedimenti sono riferibili a settori differenti.



Infine, con l'indicatore n. 11, è stato possibile evidenziare come, nel caso in cui si adottino impegni, questi siano costituiti in genere da un *mix* di impegni comportamentali e strutturali (71,4% dei casi vs 14,3% per i casi di impegni squisitamente comportamentali o strutturali).



4. Analisi sintetica dell'attività dell'AGCM: periodi 1991-2000 e 2001-2010

Al fine di fornire una rappresentazione quantitativa dell'attività di *enforcement* dell'AGCM nel passato, sono state effettuate alcune analisi aggiuntive sintetizzate nei seguenti grafici.

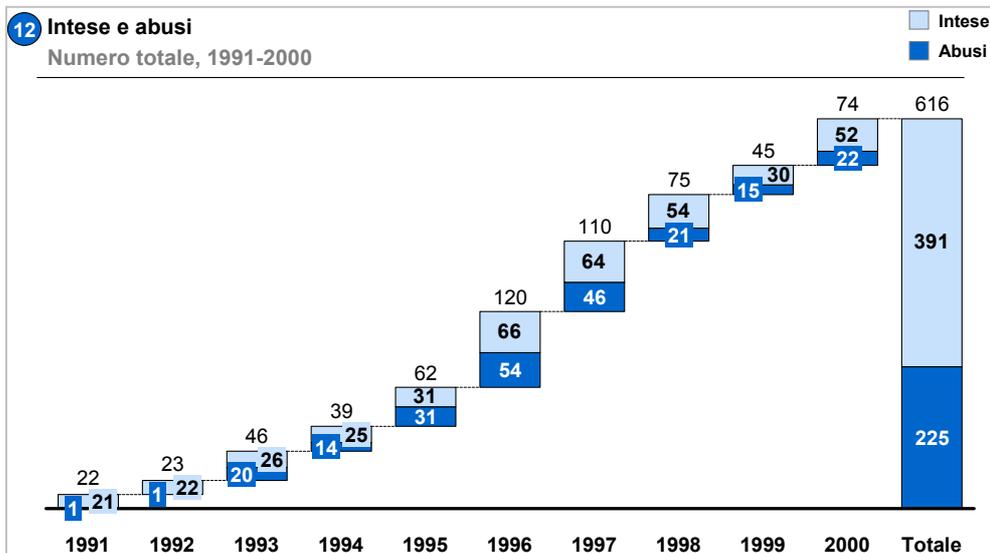
Questi sono stati realizzati sulla base dei dati raccolti dalle Relazioni annuali dell'AGCM e tramite interrogazioni sul data-base on line della stessa e si focalizzano sull'andamento dell'attività dell'AGCM nei macro-periodi 1991-2000 e 2001-2010.

In particolare, il fenomeno oggetto di osservazione è stato rappresentato mediante i seguenti indicatori:

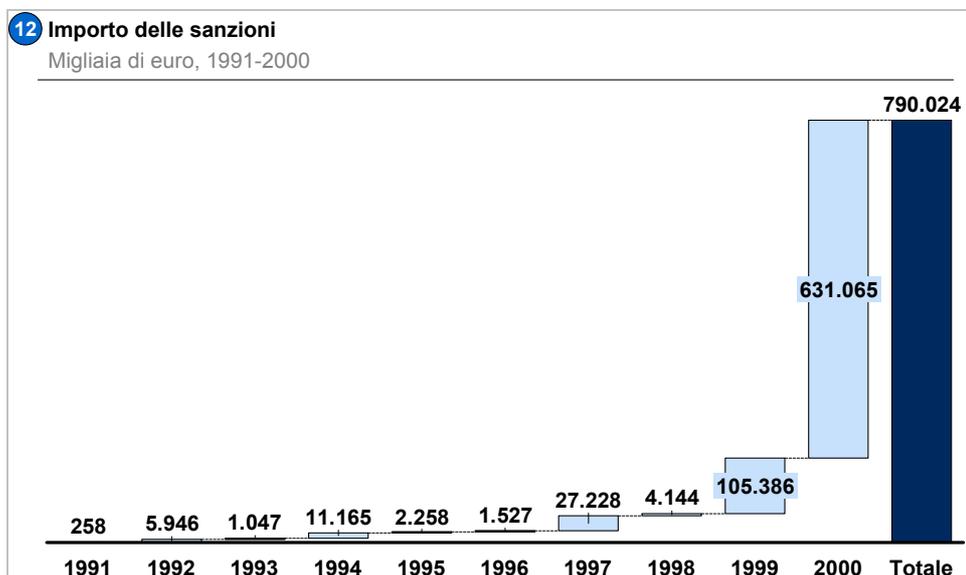
- numero dei procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza e di abusi di posizione dominante;
- importo delle sanzioni pecuniarie comminate dall'Autorità;
- decisioni con impegni rese vincolanti (dal 2006 – anno di introduzione di tale strumento).

Nel periodo 1991-2000, il totale dei procedimenti di accertamento di intese anticoncorrenziali *ex art. 2 L. 287/90* dei e procedimenti di accertamento di abusi di posizione dominante *ex art. 3 L. 287/90* è stato pari a 616.

Di questi, circa il 63% ha riguardato intese e il 37% abusi di posizione dominante.



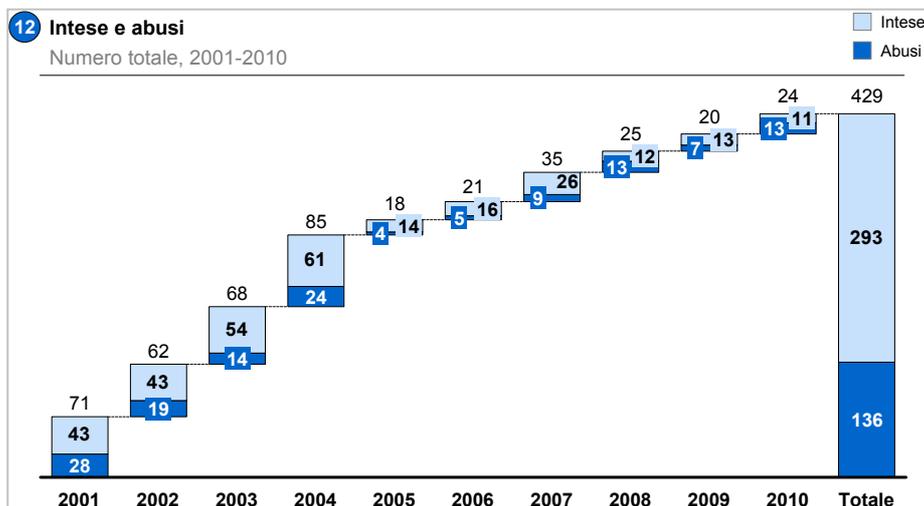
Dal punto di vista degli importi⁵ delle sanzioni comminate, l'ammontare complessivo è stato pari a circa 790 milioni di euro con un picco riscontrato nel 2000 (circa 80% di tutte le sanzioni del decennio).



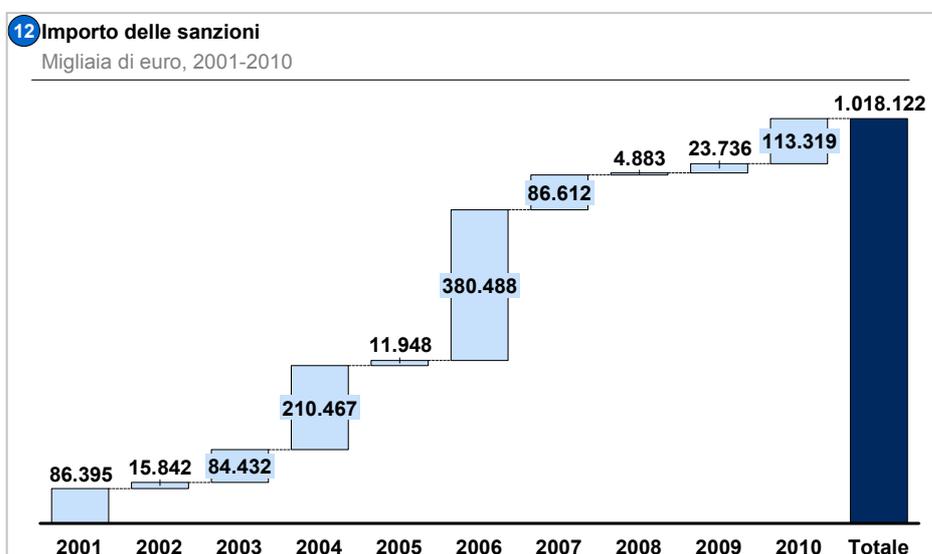
È da notare come l'esponentiale incremento degli importi delle sanzioni riscontrato negli anni 1999-2000 non sia legato al maggior numero di queste ultime, bensì dovuto agli ingenti importi delle sanzioni comminate nei settori della telefonia mobile e del gas (1999) ed in quello assicurativo e dei carburanti (2000).

⁵ Sanzioni comminate in Lire e convertite in Euro al tasso di cambio di 1.936,27 Lire/Euro.

Nel periodo 2001-2010, il totale dei procedimenti di accertamento di intese anticoncorrenziali e di abusi di posizione dominante è sceso di circa il 30% (da 616 a 429). Nello stesso periodo, è stato riscontrato un incremento proporzionale del numero di intese che ha rappresentato il 68% del totale dei procedimenti.



Dal punto di vista degli importi delle sanzioni comminate, l'ammontare complessivo è stato pari a circa 1 miliardo di euro in deciso aumento rispetto al decennio precedente (+28%).



Infine, è stato mappato l'indicatore "Decisioni con impegni rese vincolanti per tipologia". L'indicatore è significativo a partire dal 2006 – anno di introduzione dello strumento – e suggerisce come tale strumento sia stato utilizzato in modo sempre crescente.

	2006	2007	2008	2009	2010
Art. 2, L.287/90	0	3	4	1	0
Art. 3, L. 287/90	0	11	10	0	1
Art. 81 CE	11	16	11	13	12
Art. 82 CE	17	24	22	36	37