

Parte Seconda

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

1

EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ

L'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90: DATI DI SINTESI

Nel corso del 1999, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono stati valutati 423 operazioni di concentrazione, 30 intese e 15 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità			
	1998	1999	gennaio-marzo 2000
Intese	54	30	13
Abuso	21	15	6
Concentrazioni tra imprese indipendenti	344	423	113
Indagini conoscitive	-	1	-
Inottemperanza alla diffida	1	-	2
Pareri alla Banca d'Italia^(*)	46	43	13
Diritti calcistici (legge n. 78/99)	-	1	-

(*) Il dato si riferisce ai pareri pubblicati sul Bollettino entro il periodo di riferimento.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1999 per tipologia ed esito				
	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese	17	12	1	30
Abuso di posizione dominante	12	3	-	15
Concentrazioni tra imprese indipendenti	393	2	28	423

Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 1999 sono stati portati a termine 12 procedimenti istruttori¹. Tutti i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. In due casi le intese vietate sono state ritenute meritevoli di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI; ALITALIA-MINERVA AIRLINES).

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, in sette casi sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo di 168,4 miliardi di lire².

In sette casi l'avvio delle istruttorie relative a intese è avvenuto d'ufficio; in particolare, in tre casi sulla base di un'indagine conoscitiva condotta dall'Autorità nel settore farmaceutico; tre sono stati i casi di istruttoria avviata sulla base di comunicazione volontaria delle parti partecipanti all'accordo e due quelli di avvio a seguito di denunce da parte di clienti.

Le intese dichiarate lesive della concorrenza nel corso dell'anno hanno tutte natura orizzontale e riguardano la definizione congiunta, da parte delle imprese interessate, delle politiche di prezzo, la ripartizione dei mercati, la determinazione delle quantità prodotte, il coordinamento delle politiche commerciali e/o la creazione di ostacoli all'accesso al mercato. Il settore prevalentemente interessato è stato quello delle attività manifatturiere.

Intese esaminate nel 1999 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato

Attività manifatturiere	
<i>Prodotti agro-alimentari</i>	2
<i>Prodotti farmaceutici</i>	4
<i>Altre attività manifatturiere</i>	2
Trasporti	2
Comunicazioni	2
TOTALE	12

Durante i primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha concluso quattro ulteriori procedimenti istruttori in materia di intese. In tre casi, rispettivamente relativi al settore dei servizi professionali (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE), al settore informatico (INAZ

PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO) e al settore dei prodotti alimentari (LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI) sono state riscontrate violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90 e sono state irrogate sanzioni pecuniarie alle imprese, per un ammontare complessivo di 10,4 miliardi di lire. In un caso le parti hanno, invece, provveduto di propria iniziativa a modificare i termini degli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni della concorrenza (AGIPPETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN).

Al 31 marzo 2000 risultano in corso nove istruttorie in materia di intese³, di cui due relative alla presunta violazione dell'articolo 81 del Trattato CE (STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI).

Per quanto concerne gli abusi di posizione dominante, nella maggior parte dei casi esaminati per accertare presunte violazioni della legge è stato possibile escludere l'esistenza di comportamenti abusivi senza avviare un procedimento istruttorio. Le istruttorie concluse nel 1999 sono state quattro. In due procedimenti istruttori (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO⁴; PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD/COCA COLA ITALIA) è stata accertata la violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 e in entrambi i casi è stata anche irrogata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo di 31,4 miliardi di lire. In un caso (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS), in cui l'istruttoria era stata avviata in rela-

**Gli abusi di
posizione
dominante**

1. ALITALIA-MERIDIANA, ALITALIA-MINERVA AIRLINES; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; PREZZO DEL PANE A TRENTO; FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; VENDITA DIRITTI TELEVISIVI; CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE; SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACOBIOLOGICO STRODER. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono chiuse nel primo trimestre 1999, sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: ALITALIA-MERIDIANA, ALITALIA-MINERVA AIRLINES; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-

CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA.

2. BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; PREZZO DEL PANE A TRENTO; CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE; SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACOBIOLOGICO STRODER.

3. ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI; BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA; RC AUTO; SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI.

4. Il caso SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO, la cui istruttoria si è conclusa nel primo trimestre 1999, è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

zione alla presunta violazione tanto dell'articolo 2 quanto dell'articolo 3 della legge, l'Autorità ha escluso la configurazione di un abuso di posizione dominante, pur vietando l'intesa in quanto restrittiva della concorrenza. In un altro caso (UNAPACE-ENEL), infine, il comportamento delle parti è stato ritenuto in violazione del divieto di abuso di posizione dominante previsto dall'articolo 82 del Trattato CE. In un caso il procedimento è stato avviato d'ufficio (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO); in due casi a seguito della denuncia di clienti (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; UNAPACE-ENEL); in un caso, infine, a seguito della denuncia di concorrenti (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD/COCA COLA ITALIA).

**Abusi esaminati nel 1999 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore interessato	
Attività manifatturiere	
<i>Prodotti agro-alimentari</i>	1
<i>Altre attività manifatturiere</i>	1
Energia elettrica	1
Gas metano	1
TOTALE	4

Nei primi tre mesi del 2000 sono state riscontrate due ulteriori violazioni del divieto di abuso di posizione dominante, con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per un ammontare di 7,5 miliardi di lire, nei settori delle telecomunicazioni e dei trasporti ferroviari (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO STATO). Al 31 marzo 2000 sono in corso tre procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; TISCALI-ALBACOM/TELECOM ITALIA; INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL) e tre procedimenti relativi alla presunta violazione dell'articolo 82 del Trattato CE (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING; STREAM-TELEPIÙ).

**Le operazioni di
concentrazione
esaminate**

E' continuata, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità. Nel corso del 1999 sono state esaminate 423 operazioni di concentrazione. In 395 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge, mentre 28 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere.

In sei casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. Tra questi, l'Autorità ha ritenuto che in 2 casi (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ; COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA⁵) le operazioni comunicate non determinassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza; in due circostanze, inoltre, l'Autorità ha deliberato il non luogo a provvedere a seguito della rinuncia, da parte delle imprese, successivamente all'avvio dell'istruttoria, al progetto di concentrazione notificato (THE COCA COLA-CADBURY SCHWEPPE; PARMALAT-CIRIO). In due casi, infine, l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione a seguito degli impegni assunti dalle parti (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; PARMALAT-EUROLAT).

L'Autorità ha, inoltre, condotto sei procedure istruttorie relative alla mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione⁶. In 5 casi è stata irrogata alle parti una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, per un ammontare complessivo di 587,9 milioni di lire⁷.

Nel primo trimestre del 2000 sono state esaminate 113 ulteriori operazioni di concentrazione. In due casi l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione a seguito dell'adozione da parte delle imprese di alcune misure correttive (NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME; EDIZIONE HOLDING/AUTOSTRAD-CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRAD). Sono state, inoltre, concluse due procedure istruttorie relative alla mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI), al termine delle quali sono state irrogate alle parti sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 19, comma 2, per un ammontare complessivo di 70,2 milioni di lire. Al 31 marzo 2000 è in corso un ulteriore procedimento per inottemperanza all'obbligo

5. Il procedimento ALLUMINIO-COMITAL/ COFRESCO ITALIA è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

6. COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI; ALCON LABORATORIES - INNOVATION TECHNOLOGIES; INFOSTRADA-ITALIA ON LINE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; NUTRICIA BELGIE-MILUPA. Il

procedimento COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

7. COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI; INFOSTRADA-ITALIA ON LINE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; NUTRICIA BELGIE-MILUPA.

di notifica preventiva delle concentrazioni (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA).

Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze

Nel corso dell'anno è stata portata a termine un'indagine conoscitiva di natura generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge, sulle condizioni di concorrenza nel settore bieticolo-saccarifero.

Nel periodo in esame sono stati resi, ai sensi dell'articolo 20 della legge, 56 pareri alla Banca d'Italia, di cui tre in materia di intese e 53 in materia di concentrazioni. In sette circostanze, nel parere espresso alla Banca l'Autorità ha rilevato possibili violazioni della normativa a tutela della concorrenza⁸.

In due circostanze l'Autorità ha condotto procedimenti istruttori per verificare l'ottemperanza da parte delle imprese a una precedente decisione (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; PARMALAT-EUROLAT).

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, circa restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o da progetti normativi, sono state 36 di cui 29 nel 1999 e sette nel primo trimestre del 2000⁹. Come negli anni precedenti, esse hanno riguardato un ampio numero di settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva
(numero degli interventi: gennaio 1999 - marzo 2000)**

Settore	gennaio-marzo	
	1999	2000
Alimentari e tabacchi	1	-
Elettricità, acqua e gas	1	1
Commercio	3	1
Trasporti	1	1
Telecomunicazioni	6	1
Intermediazione monetaria e finanziaria	2	-
Assicurazioni e fondi pensione	2	-
Attività professionali e imprenditoriali	1	1
Sanità e altri servizi sociali	2	-
Smaltimento rifiuti	3	-
Spettacolo	-	1
Servizi vari	4	-
Altri settori	3	1
Totale	29	7

Nel corso dell'anno è stata data applicazione per la prima volta alla legge 29 marzo 1999, n. 78. In particolare, l'Autorità ha rigettato una richiesta di autorizzazione in deroga relativa al superamento della soglia del 60% prevista da tale legge per l'acquisizione dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata degli eventi sportivi relativi al campionato di calcio di serie A (TELEPIÙ).

Legge n. 78/99

Nel seguito del capitolo vengono illustrati gli interventi in applicazione della normativa a tutela della concorrenza effettuati dall'Autorità dal 1° aprile 1999 al 31 marzo 2000, con riferimento ai settori economici interessati¹⁰. Sono inoltre descritte le principali linee di evoluzione della concorrenza e della normativa nei singoli settori.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Il settore agroalimentare italiano continua a essere caratterizzato da una grande frammentazione produttiva, particolarmente evidente in alcuni comparti quali l'ortofrutta in cui, peraltro, il nostro paese gode di significativi vantaggi comparati. Tale frammentazione è avvertita sempre più come un punto di debolezza rispetto agli altri paesi, e sono in corso numerose iniziative volte all'aggregazione dell'offerta e a un migliore coordinamento verticale tra i soggetti della filiera produttiva. In tale contesto, le associazioni dei produttori, percepite non più solo come un mezzo per ricevere aiuti finanziari, possono svolgere un importante ruolo di promozione della competitività delle imprese. Lo stesso successo dei marchi collettivi agroalimentari appare una manifestazione dello sforzo dei produttori agricoli teso a guadagnare visibilità e maggiore forza concorrenziale.

**L'evoluzione
concorrenziale
e normativa**

8. FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIF-FEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE; UNICREDITO ITALIANO- CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

9. Sette di queste sono state già descritte nella Relazione annuale dello scorso anno (ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI; CONSORZIO NAZIONALE OBBLIGATORIO TRA I CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI; DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI PULIZIA, DI DISINFESTAZIONE, DI DISINFESTAZIONE,

DI DERATTIZZAZIONE E DI SANIFICAZIONE; MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE; MODALITÀ DI PAGAMENTO DELLE SPESE EDILIZIE AI FINI DELLA DETRAZIONE IRPEF; RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI; SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA).

10. Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 di cui si dà conto sono quelli che sono stati pubblicati entro il 31 marzo 2000. I dati relativi ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità sono riportati nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni.

Nell'industria alimentare continua il processo di consolidamento, che nel 1999 ha visto una notevole dinamicità da parte delle imprese italiane come soggetti acquirenti. Di particolare rilievo il processo di concentrazione in atto nel settore del latte, dove Parmalat ha acquistato la divisione latte di Cirio; a seguito di tale operazione è aumentata la polarizzazione del settore tra due operatori nazionali (Parmalat e Granarolo), peraltro di dimensioni assai diverse, e un gran numero di operatori locali.

Lo sviluppo della distribuzione moderna sta avendo un grosso impatto sulle dinamiche del settore. Le produzioni a marchio del distributore rappresentano un importante canale di sbocco per le imprese produttrici di beni alimentari più moderne e in grado di garantire un livello di qualità stabile. Inoltre, la crescente importanza dell'offerta di prodotti freschi presso i punti vendita della distribuzione moderna (attraverso i quali passa ormai il 30% dei consumi di ortofrutta fresca e più del 40% di quelli di carne) costituisce per i produttori un potente incentivo all'aggregazione, al fine di ridurre la variabilità della qualità della produzione, avere la scala necessaria per accedere alle più moderne tecnologie di confezionamento dei prodotti e contrattare con la grande distribuzione.

Lo sviluppo dell'agricoltura e del settore agroalimentare in Europa e in Italia nei prossimi anni sarà segnato da due importanti avvenimenti del 1999: la definizione a livello comunitario della riforma della Politica Agricola Comune (PAC) e l'affermazione del tema della salubrità dei cibi e, in generale dei prodotti agricoli, come una delle principali preoccupazioni dei consumatori europei e una delle priorità politiche dell'Unione europea. Entrambi tali avvenimenti hanno dato impulso alle discussioni sulla tutela della qualità dei prodotti, anche in rapporto alla normativa antitrust.

Nella riunione del Consiglio europeo tenutasi il 24-25 marzo 1999 a Berlino è stato raggiunto un accordo sulla proposta di riforma della Politica Agricola Comune (PAC) presentata nel luglio del 1997 dalla Commissione europea come parte di "Agenda 2000", il documento preparato dalla Commissione europea sulle prospettive dell'Unione europea per l'inizio del ventunesimo secolo in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

Le proposte della Commissione erano basate sullo stesso approccio che aveva portato alla riforma della PAC del 1992, cioè la sostituzione progressiva delle misure di sostegno dei prezzi con aiuti diretti agli agricoltori slegati dalla quantità prodotta (cosiddetto "disaccoppiamento"), al fine di rendere più competitivi i prodotti europei sui mercati mondiali e sullo stesso mercato interno rendendo meno necessarie misure di protezione del mercato comunitario, in modo da: i) evi-

tare l'accumulo di eccedenze di difficile smaltimento; ii) ridurre l'impegno di spesa per la PAC; e iii) venire incontro alle richieste di liberalizzazione degli scambi in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC). In questa logica la Commissione aveva proposto tagli ai prezzi di intervento per diversi prodotti agricoli.

La grande novità delle proposte di Agenda 2000 era il tentativo di legare l'accrescimento della competitività dell'agricoltura europea a misure strutturali volte allo sviluppo delle aree rurali. Si riconoscevano, in particolare, il ruolo dell'agricoltura nel preservare e migliorare il patrimonio naturale europeo e l'importanza di mantenere e sviluppare il tessuto economico-sociale delle aree rurali attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche e del patrimonio forestale e il sostegno a metodi di produzione eco-compatibili.

Il compromesso raggiunto a Berlino, pur accogliendo l'impianto della riforma proposta dalla Commissione, non ne ha recepito gli aspetti più innovativi. Riguardo agli interventi di mercato, la riforma approvata è più conservativa delle proposte originarie della Commissione e ha portato a un contenuto sfondamento dei tetti di spesa fissati per il settore agricolo. Pur includendo numerosi passi avanti nella direzione di un minore sostegno dei prezzi e di un maggior legame tra dinamiche di mercato e decisioni dei produttori agricoli, la riforma mantiene un gran numero di pagamenti ancora parzialmente accoppiati alla produzione. Inoltre, il mantenimento nel tempo degli interventi sui prezzi rende problematica la convergenza tra prezzi interni e prezzi internazionali, con possibili conseguenze sull'osservanza degli impegni assunti in sede di Uruguay Round.

Il compromesso raggiunto mostra l'esistenza di numerosi ostacoli da parte dei singoli paesi alla rimozione delle distorsioni create dalla PAC nel funzionamento dei mercati agricoli europei e a una maggiore apertura verso l'esterno, nonché una difficoltà complessiva a modificare la politica agricola in senso più strutturale. Gli interventi di mercato assorbiranno il 90% dei fondi destinati alla politica agricola nei prossimi anni, contro il 10% dei fondi strutturali.

Sul piano dello sviluppo rurale sono stati raggiunti significativi risultati riguardo alla semplificazione delle procedure e al riordino degli interventi di sostegno. Appare tuttavia esservi ancora molto spazio per un riequilibrio degli interventi a favore di politiche volte a sostenere lo sviluppo rurale. Infatti, queste ultime, come correttamente individuato in Agenda 2000, migliorando la capacità competitiva delle imprese agricole e valorizzando le produzioni tipiche e il tessuto socio-economico a esse connesso, eliminano la stessa necessità del sostegno ai prezzi agricoli

come forma di protezione del reddito dei produttori agricoli e le conseguenti distorsioni del mercato.

In generale, presupposto per un corretto funzionamento del mercato è un consumatore adeguatamente informato; appare dunque auspicabile un rafforzamento della normativa sulle etichette che imponga di dichiarare gli ingredienti utilizzati e le loro caratteristiche (presenza di “Organismi geneticamente modificati”, ormoni della crescita somministrato ai bovini, succedanei, ecc.). A livello internazionale esiste una netta contrapposizione tra coloro (in primo luogo l’Unione europea) che vorrebbero bloccare il commercio di alcuni prodotti e sostanze finché non ne sia provata l’innocuità per la salute e coloro (innanzitutto gli Stati Uniti) per i quali il commercio di tali prodotti e sostanze dovrebbe essere libero finché non ne sia provata la pericolosità per la salute umana. Il compromesso raggiunto il 29 gennaio 2000 a Montreal, secondo cui gli esportatori dovranno indicare con etichette l’eventualità che i prodotti trasportati contengano OGM, rappresenta certamente un passo nella direzione dell’informazione corretta agli utilizzatori e in definitiva dei consumatori, nello spirito di analoghe norme contenute negli accordi OMC.

In presenza di succedanei tra gli ingredienti, un tema in discussione è se sia possibile mantenere la denominazione originaria del prodotto oppure sia necessario aggiungere specificazioni (ad esempio, denominando cioccolato o miele “di alta qualità” il prodotto ottenuto con ingredienti tradizionali) o addirittura imporre un nome diverso. Ogni soluzione legislativa generale di questo problema rischia da un lato di creare una differenziazione spuria di prodotto, rendendo diversi prodotti che non lo sono al fine di tutelare interessi settoriali, dall’altro di forzare una finta omogeneità tra prodotti che non sono tali, in entrambi i casi falsando la concorrenza. La soluzione preferibile sembra sia da cercare caso per caso, a seconda che l’uso di succedanei corrisponda a un effettivo impoverimento delle caratteristiche del prodotto oppure no.

Come è noto, le caratteristiche del territorio influenzano la produzione agricola e quindi l’indicazione del luogo d’origine di un prodotto agricolo può costituire un’informazione di particolare valore per il consumatore. Le norme per la determinazione del luogo d’origine di un prodotto influenzano perciò la concorrenza tra prodotti, regolandone l’omogeneità/diversità su aspetti di rilievo agli occhi del consumatore. Mentre per i prodotti Denominazione di origine protetta (DOP) e Indicazione geografica protetta (IGP) l’intero processo di produzione deve avvenire in una certa area, per i prodotti agricoli “comuni” vige un regime diverso, che è stato

messo in discussione nel caso dell'olio di oliva in un contenzioso che vede l'Italia opposta alla Commissione europea di fronte alla Corte di Giustizia. Secondo la legge italiana 3 agosto 1998, n. 313, infatti, le diciture "prodotto in Italia" e simili avrebbero potuto essere applicate solo se l'intero processo di produzione dell'olio fosse avvenuto in Italia, seguendo un ragionamento simile a quello che si effettua per i prodotti DOP. Questa linea argomentativa non è stata accettata dalla Commissione europea, che ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per violazione dei regolamenti relativi all'emanazione di norme tecniche e ipotizzato anche che una tale norma potesse impedire la libera circolazione delle merci, attribuendo un valore qualitativo superiore all'olio lavorato in Italia a partire da olive italiane rispetto a quello ottenuto da olive importate; in seguito la Commissione ha adottato il Regolamento CE n. 2815/98¹¹, in cui si afferma che il luogo d'origine dell'olio è determinato dal luogo di prima spremitura delle olive; l'Italia ha presentato ricorso alla Corte contro tale disposizione.

Questa vicenda mette in luce chiaramente come le norme sull'etichettatura possono modificare la concorrenza tra imprese, rendendo i prodotti omogenei o creando vantaggi competitivi a favore di alcuni a seconda del valore attribuito dai consumatori al marchio. Peraltro il problema è più generale, riguardando l'associazione tra luogo d'origine e livello qualitativo di un certo prodotto. Nella misura in cui le caratteristiche di un certo prodotto sono largamente riproducibili e indipendenti da un certo luogo d'origine, tale associazione può creare una ingiustificata discriminazione nei confronti di alcuni produttori. Ciò non toglie che sapere se un dato prodotto è ottenuto da ingredienti provenienti da un certo paese oppure da più paesi è comunque un'informazione rilevante per il consumatore, a prescindere da quali siano le regole scelte per l'indicazione del luogo d'origine dei prodotti agricoli "comuni".

Distorsioni alla concorrenza potrebbero infine essere create dall'applicazione delle norme *Hazard Analysis and Control of Critical Points* (HACCP) previste dalla direttiva CE 93/43¹², il cui scopo dichiarato è la tutela della salute dei consumatori. Un'attuazione eccessivamente rigida, che non riconosca le specificità produttive che caratterizzano necessariamente molti prodotti tipici tradizionali (si pensi ai formaggi ottenuti con latte crudo), ridurrebbe la concorrenza e la varietà di prodotti disponibili per i consuma-

11. Regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva in GUCE L 349/56 del 24 dicembre 1998.

12. Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUCE L 175/1 del 19 luglio 1993.

tori, aumentando i costi di produzione e creando ingiustificate barriere all'accesso ai mercati per numerose piccole imprese e per numerosi prodotti tradizionali, tra l'altro in stridente contraddizione con l'importanza attribuita allo sviluppo rurale e al preservamento del tessuto economico sociale rurale.

Per quanto riguarda l'Italia, la ricerca di una maggiore qualità dei prodotti come mezzo per una maggiore competitività internazionale e per aumentare il reddito degli agricoltori è stata nel corso dell'anno al centro della politica agricola nazionale. L'esigenza di una maggiore qualità dell'offerta agricola è stata anche all'origine di molti accordi verticali sia tra produttori agricoli e industria di trasformazione, come nel caso del grano duro, che tra produttori e distributori, come nel caso dei numerosi accordi conclusi tra associazioni di produttori ortofrutticoli e grande distribuzione.

Mentre manca ancora una normativa organica che recepisca i regolamenti comunitari sui prodotti a denominazione d'origine, la legge comunitaria 1999 (legge 21 dicembre 1999, n. 526) ha portato un chiarimento sul ruolo e i poteri dei Consorzi, raccogliendo anche alcuni rilievi mossi dall'Autorità. Il punto maggiormente problematico della legge resta la possibilità di ricorrere all'articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, per stipulare accordi che prevedano la limitazione della produzione. L'Autorità ha segnalato, nel luglio 1999, che tale norma, riguardando accordi stipulati tra imprenditori agricoli oppure tra imprenditori agricoli e imprese, non era applicabile ai Consorzi, in quanto essi rappresentano in misura prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione; l'Autorità ha fatto inoltre notare che tale inapplicabilità non può essere modificata attraverso la presenza di categorie di imprenditori agricoli all'interno degli organi sociali dei Consorzi.

Il contenzioso con i Consorzi di tutela del prosciutto, che ha avuto l'ultimo atto con l'apertura di una istruttoria per inottemperanza a causa dell'attuazione dei piani produttivi per il 1999, non può essere interpretato come una insensibilità da parte dell'Autorità per le questioni relative alla qualità dei prodotti. Le quote di produzione individuali e i tetti globali di produzione, quando non giustificati da vincoli esterni di disponibilità della materia prima quali le quote latte, non sono accettabili e non sono neppure il miglior modo per difendere la qualità dei prodotti agricoli, in quanto da un lato penalizzano quelle imprese che potrebbero aumentare la produzione grazie proprio al riconoscimento della qualità dei propri prodotti da parte dei consumatori, dall'altro non risolvono i problemi di remunerazione della qualità derivanti dalla lunghezza del ciclo produttivo e dalle fluttuazioni della domanda.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante da parte di Coca Cola e alcuni suoi imbottiglieri (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL/IBG SUD-COCA COLA ITALIA) e due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente fra imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento (PREZZO DEL PANE A TRENTO) e tra produttori di latte artificiale per neonati (LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI). E' stato inoltre concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza in relazione ai piani di produzione dei Consorzi dei prosciutti a denominazione di origine protetta (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA). Due concentrazioni, rispettivamente nel settore del latte e delle sementi di barbabietola, sono state autorizzate condizionatamente all'adozione di alcune misure correttive (PARMALAT-EUROLAT; NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME), mentre per un'acquisizione nel settore delle bevande analcoliche gassate, in seguito all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno ritirato il progetto originariamente notificato (THE COCA COLA-CADBURY SCHWEPPE). E' stata anche irrogata una sanzione per omessa comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione nel settore dell'alimentazione per l'infanzia (NUTRICIA BELGIE-MILUPA).

Nel 1999, l'Autorità ha altresì effettuato un intervento di segnalazione su alcuni disegni di legge in materia di denominazioni di origine protetta (NORME SULLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE PROTETTE). Infine, è stata portata a termine l'indagine conoscitiva di carattere generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, riguardo al settore bieticolo-saccarifero (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO).

Pepsico Foods and Beverages International-IBG Sud/Coca Cola Italia

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di alcune società facenti parte del sistema di produzione, imbottigliamento e distribuzione di prodotti Coca Cola in Italia, per presunti abusi di posizione dominante volti a ostacolare l'accesso di altri produttori di bevande analcoliche ai canali della distribuzione all'ingrosso e della distribuzione moderna al dettaglio, nonché al canale *horeca* (hotel, bar, ristoranti). Tale sistema è composto da due insiemi di società. Il primo insieme è formato dalle società controllate da The Coca Cola Company operanti in Italia: Coca Cola Italia Srl, la quale svolge un ruolo di supporto, indirizzo e servizio nei confronti di tutti gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola operanti in Italia, e Coca Cola Bevande Italia Spa che è l'imbottigliatore operante nell'Italia centro settentrionale. Il secondo gruppo è formato da società controllate da imprenditori locali che operano nel Mezzogiorno e nelle isole nella veste di imbottiglieri

autorizzati, in virtù di convenzioni di imbottigliamento stipulate con The Coca Cola Company¹³. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo Foods and Beverages International Ltd e di IBG Sud Spa, società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale, cui era seguita una denuncia da parte di Esselunga, società attiva nel settore della distribuzione moderna al dettaglio di prodotti di largo e generale consumo.

Nel corso dell'istruttoria sono emersi numerosi elementi indicanti l'esistenza, nell'ambito del settore delle bevande analcoliche gassate, di un mercato rilevante distinto per le cole. Su tale mercato, gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola detenevano, nei rispettivi territori di operatività, quote di mercato pari all'80% circa in volume. In particolare, la società Coca Cola Bevande Italia deteneva una quota superiore al 90% nel canale bar, ritenuto rappresentativo del canale *horeca*, e superiore all'80% nel canale delle vendite dirette al consumo domestico (canale *home*), mentre gli altri imbottiglieri autorizzati detenevano in media quote di poco inferiori al 90% per il canale bar e intorno al 68% nel canale *home*. Le quote di mercato detenute dagli imbottiglieri di prodotti Coca Cola risultavano consistenti anche con riferimento al più ampio comparto delle bevande analcoliche gassate, con valori quattro volte superiori alla quota del loro primo concorrente.

Oltre alla considerazione delle quote di mercato, nell'ambito dell'istruttoria sono state approfondite le condizioni di concorrenza con riferimento all'accesso ai canali distributivi. Dai dati raccolti è emersa una forte disparità nella copertura dei canali distributivi tra i prodotti Coca Cola e quelli del loro principale concorrente nel mercato delle cole. Al riguardo, è risultato particolarmente significativo il fatto che Coca Cola venisse considerata dai grossisti un prodotto irrinunciabile nel loro assortimento, nonostante il margine di guadagno fosse inferiore rispetto alle altre bevande analcoliche gassate. L'attività presso i punti di vendita, realizzata per lo più attraverso politiche di *merchandising* svolte da personale addetto e dirette a garantire ai prodotti Coca Cola spazi espositivi e promozionali che ne incentivassero il consumo di impulso, ha contribuito a conferire agli imbottiglieri di prodotti Coca Cola forza nei confronti dei grossisti. Da ciò è derivata una situazione di netto vantaggio dei prodotti Coca Cola nell'accesso ai segmenti *horeca* e dettaglio tradizionale, dove essi sono risultati presenti nel 97% degli esercizi commerciali, contro il 28% dei prodotti Pepsi.

Anche rispetto alla grande distribuzione organizzata, i comportamenti di Coca Cola sono apparsi caratterizzati da una sostan-

ziale indipendenza, essendo in grado di sfruttare l'immagine e la notorietà dei prodotti, proponendo Coca Cola e, in misura minore, le altre bevande come bibita irrinunciabile per i distributori. Sulla base di queste osservazioni, l'Autorità ha ritenuto che Coca Cola detenesse, nelle aree di riferimento, una posizione dominante sul mercato delle cole, nonché sul comparto più ampio delle bevande analcoliche gassate.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardavano l'adozione da parte delle società controllate da Coca Cola di comportamenti nei confronti dei grossisti, della grande distribuzione e nel canale *horeca*, suscettibili di porsi in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza. Con riferimento al canale grossisti, dalla documentazione acquisita è emersa l'intenzione da parte di Coca Cola Bevande Italia di escludere PepsiCo Foods and Beverages da alcune aree geografiche attraverso l'offerta di sconti strategicamente elevati e altri benefici in favore dei grossisti, l'assegnazione a questi ultimi di obiettivi individuali di vendita e la previsione di clausole di esclusiva. In particolare, è emersa la creazione da parte di Coca Cola di un sistema di sconti basato sulla classificazione dei grossisti in tre gruppi, cui corrispondevano altrettante modalità di applicazione della scontistica. L'attribuzione dei grossisti alle diverse categorie dipendeva solo parzialmente da condizioni oggettive e trasparenti, quali il fatturato realizzato o la dimensione complessiva, mentre aveva un ruolo centrale la disponibilità del grossista a fidelizzarsi al marchio Coca Cola riducendo i volumi di prodotti Pepsi trattati. Inoltre, in alcune occasioni, la concessione degli sconti è stata verbalmente vincolata a una clausola di esclusiva.

L'intento di eliminare Pepsi dal mercato è stato ulteriormente perseguito attraverso la strategia di sostituzione degli impianti alla spina del concorrente Pepsi. Le risultanze istruttorie hanno mostrato come già tra il 1997 e il 1998 le società controllate da Coca Cola avessero messo a punto e realizzato piani volti alla sostituzione degli impianti Pepsi e alla sostituzione dei prodotti Pepsi con prodotti Coca Cola negli impianti di proprietà dei grossisti. L'effetto complessivo dell'applicazione di sconti strategici e della politica di sostituzione degli impianti alla spina eroganti prodotti Pepsi è stata una riduzione degli acquisti di prodotti Pepsi da parte di numerosi gros-

13. Nel dettaglio, le società oggetto di istruttoria erano: Coca-Cola Italia, Coca-Cola Bevande Italia, Socib (Società Calabrese Imbottigliamento Bevande), Sobib (Società Barese Imbottigliamento Bevande), Sosib Industriale e Com-

merciale (Società Sarda Imbottigliamento Bevande gassate), Sibeg (Società Imbottigliamento Bevande Gassate) e Snibeg (Società Napoletana Imbottigliamento Bevande Gassate).

sisti operanti nell'Italia centrale e settentrionale e la conseguente perdita di quote di mercato, di copertura del canale distributivo e di punti vendita da parte di PepsiCo Foods and Beverages.

Per quanto concerne i comportamenti tenuti nei confronti della grande distribuzione e della distribuzione organizzata, l'istruttoria ha riscontrato alcuni elementi chiave della strategia di marketing adottata da Coca Cola Bevande, Coca Cola Italia e dagli imbottiglieri autorizzati, quali la concessione di sconti in cambio della riserva di aree espositive a scaffale o extra-scaffale, suscettibili di restringere la concorrenza attraverso la compressione degli spazi a disposizione dei concorrenti. In merito ai comportamenti tenuti specificamente dagli imbottiglieri autorizzati, l'Autorità ha inoltre osservato come questi abbiano posto in essere un sistema caratterizzato dall'applicazione di sconti *target* e, in alcuni casi, di clausole di esclusiva. L'applicazione di clausole di esclusiva, contenute nei contratti stipulati dalle società Sosib e Socib, è apparsa suscettibile di impedire l'accesso al mercato a operatori concorrenti e di limitare le possibilità di scelta da parte degli acquirenti.

L'Autorità ha ritenuto le fattispecie descritte abusi di posizione dominante in violazione del disposto dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Con riferimento all'applicazione di sconti fidelizzanti e alla strategia adottata nel mercato delle spine, l'Autorità, in considerazione della gravità di tali comportamenti, ha deliberato l'irrogazione a Coca Cola Bevande Italia di sanzioni pecuniarie amministrative nella misura del 3% del fatturato dell'anno 1998 relativo ai prodotti oggetto di abuso, per un ammontare pari a 30,6 miliardi di lire. Per quanto concerne l'applicazione di clausole di esclusiva da parte delle società Socib e Sosib, in ragione della circostanza che le suddette società hanno posto termine all'infrazione nel corso del procedimento, l'ammontare della sanzione è stato stabilito nella misura dell'1% del fatturato dell'anno 1998 derivante dalle vendite dei prodotti Coca Cola al gusto cola, pari rispettivamente a 410,99 e 398,35 milioni di lire.

Prezzo del pane a Trento

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di sette imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento, volta a verificare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una segnalazione da parte della sezione provinciale e regionale dell'Unione Italiana Lavoratori (UIL) nella quale si denunciava il considerevole incremento del prezzo del pane verificatosi nella provincia di Trento successivamente alla liberalizzazione dello stesso, avvenuta con la delibera del Comitato Interministeriale

per la Programmazione Economica del 3 agosto 1993. In particolare, la denuncia riguardava la vendita al consumo della “spaccatina”, la tipologia di pane maggiormente diffusa nella città di Trento.

Dagli accertamenti effettuati in sede istruttoria è emerso che quattro delle imprese parti del procedimento, le ditte Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl, hanno attuato incrementi contestuali dei prezzi applicando prezzi finali di vendita identici tra loro. In particolare, è stato accertato che tali imprese all’inizio del mese di febbraio 1998 hanno posto in essere un aumento del prezzo della tipologia di pane “spaccatina”, portandolo da 3.800 a 4.100 lire. Altre due delle imprese nei confronti delle quali era stato avviato il procedimento avevano effettuato il medesimo aumento, ma solo a partire dal mese di marzo 1998, mentre una terza aveva modificato il prezzo al consumo della spaccatina nel mese di agosto 1998 e in misura differente rispetto alle altre.

L’Autorità ha osservato come il comportamento delle quattro imprese citate, consistente nella fissazione contestuale del medesimo prezzo al consumo della spaccatina, risultasse essere il frutto di un’azione concertata tra le imprese stesse, realizzata attraverso scambi di informazioni e contatti tra le medesime, e volta a eliminare la concorrenza su una delle variabili concorrenziali più rilevanti, il prezzo di vendita al consumo del prodotto. Pertanto, l’Autorità ha ritenuto che tale comportamento integrasse gli estremi di un’intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 287/90. Per quanto concerne le restanti tre imprese, l’Autorità ha ritenuto di non disporre di elementi tali da evidenziare una violazione della normativa a tutela della concorrenza.

Con riferimento agli effetti dell’intesa, l’Autorità ha osservato che, pur avendo l’intesa interessato esclusivamente il prezzo della “spaccatina”, l’aumento del prezzo di tale prodotto si è configurato sul mercato come segnale per un aumento generalizzato dei prezzi del pane. La contestualità degli aumenti ha pertanto interessato tutte le tipologie di pane vendute al pubblico, producendo effetti su una porzione di mercato pari alla quota complessivamente detenuta dalle quattro imprese interessate nella vendita al consumo di pane nel Comune di Trento, e cioè al 29,5% in quantità e al 31,6% in valore. L’Autorità ha ritenuto opportuno comminare alle società Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl sanzioni amministrative pecuniarie nella misura dell’1% del fatturato ricavato dalle vendite della spaccatina nell’anno 1998, pari a un ammontare complessivo di oltre 9 milioni di lire.

Latte artificiale per neonati

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti dei maggiori operatori del settore del latte artificiale per neonati (Nestlé Italiana Spa, Heinz Italia Spa, Milupa Spa, Star Stabilimento Alimentare Spa, Abbott Spa, Nutricia Spa, Humana Italia Spa) per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'istruttoria traeva origine da una denuncia inoltrata dall'Associazione italiana difesa consumatori e ambiente (Adiconsum), la quale segnalava l'esistenza di una presunta intesa tra alcuni produttori di latte artificiale per neonati volta a impedire l'accesso al mercato da parte di società concorrenti, a limitare l'utilizzo di canali distributivi diversi da quello farmaceutico, nonché a mantenere un alto livello dei prezzi sul mercato nazionale.

Dalle indagini condotte in sede preistruttoria, l'Autorità ha rilevato l'esistenza di una pronunciata vischiosità dei prezzi di vendita del latte artificiale nel canale farmaceutico, indotta dalla prassi delle farmacie di applicare sistematicamente i prezzi suggeriti dai produttori, nonché l'esistenza di un sistema di suddivisione di turni relativi alle forniture gratuite di latte artificiale a favore delle strutture ospedaliere. Al contempo l'Autorità ha rilevato che, fino all'autunno del 1997, nessun latte artificiale prodotto dalle suddette imprese veniva commercializzato al di fuori del canale delle farmacie. L'insieme di questi elementi ha indotto l'Autorità ad accertare la compatibilità delle pratiche osservate con le norme a tutela della concorrenza.

L'indagine dell'Autorità ha riguardato, in particolare, due profili ipoteticamente restrittivi della concorrenza: l'esistenza di una presunta intesa tra le maggiori imprese presenti in Italia avente per oggetto il coordinamento delle rispettive politiche commerciali e distributive; l'esistenza di una presunta intesa tra le suddette imprese nell'ambito della fornitura gratuita di latte artificiale ai reparti maternità degli ospedali, volta a ripartire i turni di fornitura al fine di "catturare" le scelte dei consumatori, legando la madre che sta per uscire dal reparto maternità a un prodotto ben definito, suddividendo così il mercato sulla base delle quote storiche detenute da ciascuna impresa.

A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha contestato alle imprese Nestlé, Heinz, Milupa, Nutricia, Humana e Abbott di aver posto in essere un'intesa consistente nella scelta esclusiva delle farmacie quale unico canale distributivo per il latte artificiale. Sulla base della documentazione raccolta, l'Autorità ha accertato che sui mercati del latte di partenza e dei latti speciali, l'intesa ha avuto inizio dall'aprile 1997 e risultava essere in corso. L'accordo è stato rag-

giunto all'interno dell'Associazione di categoria alla quale appartengono tutte le imprese coinvolte nel procedimento.

Contestualmente, l'Autorità ha ritenuto che la pratica di ripartizione dei turni presso le strutture ospedaliere, operata dalle medesime imprese, non costituisse invece uno specifico addebito, sebbene essa rappresentasse la naturale cornice entro la quale l'accordo ha potuto realizzarsi e consolidarsi, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori in grado di commercializzare i propri prodotti a prezzi vantaggiosi rispetto alle imprese già presenti sul mercato.

Per quanto riguarda gli effetti derivanti dall'intesa relativa alla scelta del canale distributivo, l'Autorità ha rilevato che questa, precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, ha arrecato un grave pregiudizio ai consumatori, costretti ad acquistare il prodotto a un livello di prezzi maggiore.

In considerazione della gravità e della durata dell'intesa posta in essere da Nestlé, Heinz, Milupa, Abbott, Humana e Nutricia, l'Autorità ha ritenuto congruo comminare una sanzione nella misura del 3% dei fatturati realizzati sul mercato dei latti di partenza e sul mercato dei latti speciali, per un ammontare complessivo di quasi 6.000 milioni di lire.

Consorzio del prosciutto San Daniele-Consorzio del prosciutto di Parma

Con un provvedimento del giugno 1996 l'Autorità aveva accertato che i piani di programmazione delle produzioni tutelate adottati dai Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele costituivano violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intese volte alla fissazione delle soglie di produzione dei prosciutti a denominazione di origine tutelata. Nella stessa occasione, l'Autorità aveva tuttavia deliberato di concedere un'autorizzazione in deroga per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1995 e il 31 dicembre 1998, in considerazione del fatto che i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo della qualità previsti dalla normativa nazionale e non ancora messi a punto.

Nel settembre 1998 i Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele presentavano una richiesta di prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga, per la durata di un ulteriore triennio. L'Autorità, con provvedimento del 21 gennaio 1999, negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione precedentemente concessa, in ragione dell'avvenuto perfezionamento

della nuova disciplina in materia di controllo della qualità dei prodotti che rendeva superflua ogni altra misura all'uopo prevista. Nel medesimo provvedimento, l'Autorità richiedeva ai Consorzi del prosciutto di Parma e di San Daniele di presentare una relazione in merito alle misure necessarie a eliminare in maniera completa e definitiva le intese restrittive rappresentate dai piani di programmazione, nonché ogni altro eventuale comportamento finalizzato alla restrizione quantitativa della produzione, invitando i Consorzi a fornire informazioni anche in merito all'eventuale adozione di piani di produzione per il 1999.

In tali relazioni, i Consorzi, pur ribadendo l'intenzione di adeguare i rispettivi comportamenti a quanto statuito dall'Autorità, hanno sostenuto che la formulazione del dispositivo del provvedimento del 21 gennaio 1999 li aveva indotti a ritenere legittima l'adozione di un nuovo piano di produzione per il 1999, avente una specifica funzione di passaggio tra il previgente sistema e la completa liberalizzazione del mercato. Peraltro, con decreti ministeriali del 19 febbraio e 8 marzo 1999, il Ministero dell'Industria approvava i piani di programmazione della produzione tutelata per l'anno 1999 presentati dai Consorzi del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele.

L'Autorità ha ritenuto pertanto che sussistessero i presupposti per l'apertura di un procedimento nei confronti dei Consorzi per inottemperanza al provvedimento che negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga precedentemente concessa. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, nonostante le contrarie indicazioni dell'Autorità, i piani di programmazione della produzione per l'anno 1999 sono stati in concreto attuati dai Consorzi. Tuttavia, alla luce delle circostanze del tutto peculiari del caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che nei Consorzi in questione si fosse ingenerato il convincimento della liceità della propria condotta. Pertanto, non essendo emerso con sufficiente evidenza l'elemento soggettivo prescritto dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai fini dell'applicabilità della sanzione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del caso in esame.

Parmalat-Eurolat

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione da parte della società Parmalat Spa di Eurolat Spa, società nella quale l'impresa Cirio Spa ha conferito la propria divisione latte. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nella lavorazione e commercializzazione

di latte alimentare, derivati del latte e prodotti alimentari in genere. In passato, Parmalat aveva già comunicato all'Autorità l'intenzione di acquisire il controllo della divisione latte della Cirio. Tuttavia, essa aveva successivamente provveduto a ritirare tale comunicazione, anche in considerazione dei rilievi formulati nel corso dell'istruttoria. L'operazione in esame riguarda una successiva comunicazione all'Autorità da parte di Parmalat dell'intenzione di procedere all'esecuzione di un progetto modificato dell'operazione in precedenza comunicata.

La concentrazione oggetto del procedimento era articolata in due fasi. La prima fase prevedeva l'acquisizione, da parte di Parmalat o di una sua controllata, dell'intero pacchetto azionario di Eurolat, inclusi i pacchetti di controllo delle società Calabrialatte Spa e Centrale del Latte di Roma Spa. La seconda fase prevedeva l'attuazione di una serie di impegni assunti da Parmalat nei confronti dell'Autorità, da realizzarsi successivamente al perfezionamento dell'acquisizione di Eurolat.

Il contratto di acquisto sottoscritto dalle parti stabiliva che il perfezionamento dell'operazione era subordinato al subentro da parte di Parmalat negli impegni assunti da Cirio nei confronti dell'Autorità nel quadro dell'acquisizione della Centrale del Latte di Roma, impegni al cui rispetto era condizionata l'autorizzazione a effettuare quell'operazione.

Ai fini del procedimento, l'operazione produceva i suoi effetti principali sui mercati nazionali del latte UHT, della panna fresca, della panna UHT, dello yogurt, del burro e della besciamella e sui mercati locali del latte fresco, approssimativamente delimitati dai confini regionali.

L'operazione di concentrazione, così come notificata, avrebbe determinato la costituzione, nel settore del latte fresco, di un operatore effettivamente in grado di servire l'intero territorio nazionale, con una quota all'incirca doppia rispetto a quella del secondo gruppo attualmente attivo a livello nazionale e in posizione dominante su alcuni mercati locali. In proposito, l'Autorità ha osservato che il settore del latte fresco risente ancora, sia pure in misura via via decrescente, del regime regolamentare cui è stato sottoposto per molti anni. In particolare, i marchi delle ex-centrali municipalizzate, in molti casi già acquistati da uno dei gruppi nazionali, godono ancora di una grande notorietà e di una immagine di qualità, mentre il prezzo al consumo, quanto meno nella parte di prodotto venduta presso il dettaglio tradizionale, risulta ancora sostanzialmente allineato per le diverse marche a quello del leader del mercato, in parte anche nel timore che un prezzo inferiore possa essere interpretato come un

segno di una qualità meno pregiata. Ciò determina, tra l'altro, un disincentivo a effettuare una forte differenziazione del prezzo praticato al dettagliante, posto che un prezzo molto basso si tradurrebbe principalmente in un ampliamento del margine per l'esercente.

Nel contesto delineato, la presenza di una pluralità di operatori a livello locale associata all'esistenza di operatori nazionali nel settore del latte fresco potrebbe rapidamente modificare le tradizionali dinamiche competitive basate su equilibri sostanzialmente consolidati a livello locale. Una volta raggiunta una sufficiente copertura del territorio nazionale, infatti, i grandi gruppi possono articolare le strategie concorrenziali su più mercati e impostare campagne pubblicitarie, politiche commerciali, rapporti con la grande distribuzione e strategie di approvvigionamento a livello nazionale.

Tenuto conto dei rilievi dell'Autorità in relazione al settore del latte fresco, Parmalat si è impegnata a vendere sei marchi di latte e quattro stabilimenti produttivi e a ritirare dalla regione Lazio il proprio marchio relativamente al latte fresco e a non utilizzarlo per un periodo di tre anni. La dismissione delle suddette attività potrà avvenire attraverso la cessione a uno o più soggetti terzi, ovvero attraverso il trasferimento a un soggetto societario delle attività oggetto della dismissione e la sua quotazione su un mercato finanziario regolamentato. In ogni caso, l'identità dell'acquirente dovrà essere preventivamente comunicata all'Autorità. Gli impegni prevedono inoltre la possibilità che, nel caso in cui la capacità produttiva degli stabilimenti ceduti non risulti adeguata alla valenza dei marchi oggetto di dismissione, Parmalat produca latte per conto dell'acquirente per un periodo sufficiente a consentire a quest'ultimo di adeguare la propria capacità produttiva. E' peraltro anche contemplata la possibilità che le aziende oggetto di dismissione svolgano, a condizioni di mercato, attività produttive a beneficio di Parmalat per un dato periodo dall'intervenuto trasferimento della proprietà. Infine, gli impegni prevedono che qualora Parmalat intenda continuare a utilizzare per prodotti diversi dal latte uno o più marchi oggetto di cessione di cui risulti impossibile dividere la proprietà per classi di prodotto, sia tenuta a concedere all'acquirente una licenza perpetua a titolo gratuito a utilizzare tali marchi per il latte fresco e per il latte UHT, vincolandosi a non interferire in alcun modo nella gestione delle attività relative ai marchi licenziati.

Quanto agli altri mercati rilevanti, l'Autorità ha valutato che l'operazione di concentrazione avrebbe comportato un rafforzamento della leadership di Parmalat nei mercati nazionali del latte UHT, della panna e della besciamella, ma che in questi è presente una significativa pressione competitiva sia da parte degli attuali con-

correnti, sia da parte dei concorrenti che entrerebbero o si rafforzerebbero sul mercato in seguito al perfezionamento delle dismissioni prospettate negli impegni.

Pertanto, ritenuto che le misure correttive sopra descritte fossero idonee a garantire che l'operazione in esame non determinasse effetti restrittivi sostanziali e durevoli sulla concorrenza nel mercato del latte fresco, l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti dall'impresa acquirente nei confronti dell'Autorità.

Successivamente, l'Autorità è venuta a conoscenza del fatto che Parmalat aveva ceduto, nell'ottobre 1999, la propria quota di partecipazione nel capitale di Calabrialatte Spa ad Agroalimentare ASSO.LA.C., senza averne preventivamente informato l'Autorità e, dunque, non rispettando gli impegni assunti. L'Autorità ha pertanto avviato, nel dicembre 1999, un procedimento per inottemperanza da parte di Parmalat alle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione dell'acquisizione di Eurolat.

Nel corso dell'istruttoria, Parmalat ha affermato che antecedentemente al perfezionamento dell'operazione Parmalat-Eurolat, Cirio, a insaputa della stessa Parmalat, aveva proposto ad ASSO.LA.C. di acquistare la partecipazione detenuta da Eurolat in Calabrialatte. Tale proposta, accettata da ASSO.LA.C. nel luglio 1999, avrebbe costituito un vero e proprio accordo contrattuale con Cirio determinante un obbligo giuridico, in capo a Eurolat, a cedere la propria partecipazione in Calabrialatte, obbligo a cui Parmalat sarebbe subentrata in seguito al perfezionamento dell'acquisizione della stessa Eurolat. Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la tesi di Parmalat, secondo la quale essa sarebbe meramente subentrata a un obbligo giuridico determinato, in capo a Eurolat, dagli accordi intercorsi tra Cirio e ASSO.LA.C.. Pertanto, l'Autorità ha considerato che il comportamento di Parmalat non costituisse una inottemperanza agli impegni assunti e ha disposto l'archiviazione del caso.

Novartis Seeds-Agra società del seme

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata in relazione a un'operazione di concentrazione avente a oggetto l'acquisizione da parte del gruppo Novartis dell'80% del capitale sociale di Agra, società prima interamente controllata da Eridania Spa. La concentrazione in esame faceva parte di una serie di operazioni nell'ambito di diversi paesi europei, attraverso le quali il gruppo Novartis intendeva acquisire dal gruppo

Eridania Beghin-Say (EBS) il controllo delle società e dei rami d'azienda a esso appartenenti attivi in Europa nel settore delle sementi agrarie. Secondo il progetto originario comunicato dalle parti, Eridania, principale zuccherificio italiano, avrebbe mantenuto la partecipazione di minoranza nel capitale di Agra.

Entrambe le società parti del procedimento svolgono in Italia attività di ricerca, sviluppo, produzione e vendita di sementi di barbabietola da zucchero, nonché attività di sviluppo, produzione e vendita di sementi di soia, mais e girasole. Nella valutazione della concentrazione sono stati individuati mercati rilevanti distinti per ciascuna tipologia di seme e per ciascuna fase produttiva. Sulla base di tale classificazione, i mercati nei quali l'operazione avrebbe determinato i principali effetti erano quelli dei semi di barbabietola e di girasole, relativi alla fornitura di materiale genetico, allo sviluppo e produzione del seme e alla sua commercializzazione. La dimensione geografica dei mercati dello sviluppo e della produzione delle sementi risultava essere nazionale, mentre quella relativa alla fornitura di materiale genetico era più ampia, comprendente quantomeno l'intero territorio europeo.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha osservato come il perfezionamento dell'operazione comunicata avrebbe dato luogo a un notevole rafforzamento del gruppo Novartis. Con riferimento ai mercati relativi alle sementi di barbabietola, Novartis sarebbe diventato il gruppo leader sia nella commercializzazione, con una quota pari al 40,7%, sia nella produzione con una quota pari al 44,7%. In entrambi gli ambiti la quota raggiunta sarebbe stata più che doppia rispetto a quella detenuta dal principale concorrente. Inoltre, alla luce della riscontrata debolezza delle dinamiche concorrenziali che caratterizzano il settore delle sementi di barbabietole¹⁴, il potere di mercato di Novartis a seguito dell'operazione sarebbe aumentato anche in relazione alla circostanza che Eridania, che detiene una quota del mercato dello zucchero pari al 50%, avrebbe continuato a essere il socio di minoranza del nuovo operatore. Al riguardo, rilevava anche il fatto che le due società sono tra le poche verticalmente integrate su tutti i mercati che compongono la filiera.

Nel corso del procedimento Novartis ed Eridania hanno modificato l'operazione di concentrazione originariamente comunicata, impegnandosi alla dismissione della partecipazione minoritaria di Eridania in Agra e della partecipazione di Agra in Aurora, società attiva in Italia nella produzione e commercializzazione di sementi di barbabietola. L'Autorità ha ritenuto tali impegni sufficienti a garantire che l'operazione non determinasse una restrizione sostanziale e

durevole della concorrenza sui mercati interessati. Infatti, la dismissione della partecipazione azionaria di Agra in Aurora avrebbe ridotto notevolmente la quota di mercato raggiunta da Novartis, la quale diverrebbe pari al 31,7% nel mercato della commercializzazione e al 35,7% nel mercato della produzione di sementi di barbabietola, riducendo tra l'altro significativamente la distanza tra l'impresa e i principali concorrenti. Inoltre, l'uscita di Eridania dal capitale sociale di Agra avrebbe rimosso uno dei maggiori ostacoli all'espansione di concorrenti privi di legami con gli acquirenti di sementi. Pertanto, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti.

The Coca Cola-Cadbury Schweppes

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso, con un non luogo a provvedere, un'istruttoria avviata nei confronti della società The Coca Cola Company in relazione all'acquisizione da parte di quest'ultima dei marchi Schweppes e Canada Dry di proprietà di Cadbury Schweppes Plc. L'operazione, in quanto comportava l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva, poiché il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie fissate dalla legge.

L'operazione comunicata si inseriva nell'ambito di un'operazione di dimensione mondiale volta all'acquisizione da parte di Coca Cola della quasi totalità dei marchi di bevande di cui Cadbury Schweppes era titolare al di fuori degli Stati Uniti, della Francia e del Sudafrica e dei relativi diritti di proprietà industriale e intellettuale, nonché degli stabilimenti di produzione di concentrati situati al di fuori di tali paesi. Parte integrante dell'accordo era un patto di non concorrenza in forza del quale Cadbury Schweppes si impegnavà ad astenersi, per un periodo di quattro anni, dall'attività di produzione, distribuzione e vendita in Italia di concentrati, essenze, basi di bevande e sciroppi per la produzione di bibite analcoliche gassate, nonché da quella di acqua minerale, acqua imbottigliata e simili prodotti a base di acqua.

L'Autorità aveva avviato l'istruttoria in merito alla concentrazione rilevando che in Italia, per effetto dell'operazione comunicata, Coca Cola, già leader nel settore delle bibite analcoliche gassate, si sarebbe

14. Si veda nel prosieguo la sintesi dell'indagine conoscitiva nel settore bietico-lo-saccarifero.

trovata a detenere un portafoglio di prodotti comprendente i principali marchi di tutti i segmenti più importanti di bevande analcoliche gassate e in tutti i canali distributivi (distribuzione moderna, distribuzione al dettaglio e canale *horeca*). Di particolare rilievo apparivano gli effetti dell'operazione con riferimento al canale *horeca*. Quest'ultimo, infatti, pur veicolando meno della metà dei consumi di bevande analcoliche gassate, rappresenta un ambito decisivo del confronto competitivo tra i produttori, poiché è qui che si acquisiscono le abitudini di consumo e che gli investimenti pubblicitari esplicano i maggiori effetti in termini di notorietà del marchio. Stante la tendenza dei punti vendita *horeca* a offrire un assortimento di bibite ampio ma poco profondo, che conduce spesso gli esercenti a tenere soltanto i marchi leader dei vari gusti, l'inclusione di Schweppes nel portafoglio Coca Cola avrebbe potuto disincentivare il ricorso da parte dei clienti ad altri produttori, riducendo in prospettiva la presenza di questi ultimi sul mercato.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno ritirato la comunicazione dell'operazione di concentrazione, avendo le medesime escluso dal contratto originariamente stipulato l'acquisizione dei marchi e delle attività di produzione dei concentrati nel territorio italiano. L'Autorità pertanto, ritenuto che l'operazione di concentrazione in esame fosse stata modificata in modo da non produrre effetti sul territorio nazionale, ha deliberato che non vi era luogo a provvedere.

Nutricia Belgie-Milupa

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Nutricia Belgie per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione, avvenuta nel settembre 1995, da parte di Nutricia Belgie Nv, appartenente al gruppo facente capo alla Royal Numico Nv, del controllo esclusivo della società Milupa Spa. Entrambe le imprese operano nel settore della produzione e commercializzazione di prodotti per l'infanzia.

L'Autorità, considerata anche la circostanza che la società Nutricia Belgie Nv non ha provveduto nemmeno tardivamente a notificare l'operazione di concentrazione, ha irrogato a quest'ultima una sanzione amministrativa per la violazione accertata nella misura di 103 milioni di lire, pari allo 0,07% del fatturato realizzato in Italia dal gruppo Royal Numico nel 1998.

Segnalazione relativa alle norme sulle denominazioni di origine protette

Nel luglio 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al

Governo una segnalazione relativa a talune norme contenute nei disegni di legge recanti “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999” (A.S. 4057/XIII legislatura) e “Norme sulle denominazioni di origine protette e sulle attestazioni di specificità” (A.S. 3529/XIII legislatura) che sollevavano alcune questioni di compatibilità con la normativa comunitaria di settore e con la disciplina a tutela della concorrenza.

L’articolo 12, comma 16, lettera *d*) del primo disegno di legge prevedeva che fossero i consorzi a effettuare l’apposizione di marchi registrati o di contrassegni costitutivi della Denominazione di Origine Protetta (DOP), Indicazione Geografica Protetta (IGP) o Attestazione di Specificità (AS) sulla base delle risultanze dei controlli effettuati dall’organismo di controllo. Al riguardo, l’Autorità ha rilevato come, ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92¹⁵, l’apposizione dei marchi o dei contrassegni costituisca la fase conclusiva del processo di controllo della rispondenza del prodotto ai requisiti indicati nel disciplinare. Pertanto, la norma verrebbe ad attribuire una fase del controllo a soggetti che non sono in possesso dei requisiti richiesti dall’articolo 10 del Regolamento comunitario citato. Tale scelta, oltre ad apparire in contrasto con la disciplina comunitaria, appare suscettibile di introdurre vincoli ingiustificati alla libertà imprenditoriale delle singole imprese, tali da determinare restrizioni dell’accesso al mercato.

Inoltre, l’Autorità ha sottolineato come le disposizioni contenute in entrambi i testi legislativi consentissero ai consorzi di tutela delle DOP, delle IGP e delle AS di stipulare accordi e di adottare delibere che prevedono una limitazione della produzione ai sensi dell’articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, nonostante quest’ultimo abbia a oggetto gli accordi fra imprenditori agricoli e fra imprenditori agricoli e imprese, una categoria questa alla quale, sulla base della disciplina comunitaria in materia di organizzazioni e associazioni di imprenditori agricoli, i consorzi di tutela non possono ritenere di appartenere, in quanto la maggior parte di essi rappresenta in modo esclusivo o prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione. Le norme in esame sarebbero così venute ad attribuire ai consorzi poteri che risultavano loro preclusi sulla base dei principi e delle regole stabiliti in ambito comunitario e della preesistente disciplina nazionale e che sarebbe-

15. Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari, in GUCE L 208/1 del 24 luglio 1992.

ro stati volti a consentire agli stessi di esercitare compiti devoluti a organismi diversi. Pertanto, l'Autorità ha auspicato un riesame di entrambi i testi legislativi volto a eliminare le difformità con i principi generali di settore stabiliti a livello comunitario e con la normativa a tutela della concorrenza.

Nella legge n. 526/99, recante “Legge comunitaria per il 1999”, i suggerimenti dell'Autorità in relazione all'apposizione di marchi e contrassegni sono stati parzialmente seguiti, mentre gli auspici di una modifica delle disposizioni relative ai soggetti che possono adottare delibere ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 173/98, non sono stati accolti. Al 31 marzo 2000 non è stata ancora adottata una normativa organica sulle denominazioni di origine protetta e sulle attestazioni di specificità dei prodotti.

Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva di natura generale, avviata ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, diretta ad analizzare le principali caratteristiche del settore bieticolo-saccarifero dal punto di vista concorrenziale. Questo settore presenta numerose specificità di tipo strutturale, funzionale e normativo che lo differenziano notevolmente da tutte le altre filiere agro-industriali, rendendo particolarmente complessa sia la ricostruzione dei legami giuridici e operativi tra i diversi soggetti attivi nel settore, sia la valutazione delle dinamiche competitive in esso esistenti. Oggetto dell'indagine sono stati, in particolare, il mercato della produzione agricola della barbabietola, quello dello zucchero, principale prodotto ricavato dalla trasformazione industriale della barbabietola stessa, e quello della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, fattore produttivo di notevole importanza ai fini sia della resa agricola che di quella industriale.

Nel settore bieticolo-saccarifero si è riscontrato un esteso intervento pubblico, giustificato più da motivazioni di ordine storico e politico che da valutazioni di mercato. L'Unione europea, che rappresenta il primo esportatore mondiale di zucchero, produce infatti esclusivamente zucchero da barbabietola, nonostante la trasformazione della canna da zucchero rappresenti un processo di gran lunga più economico. Ciò appare confermato anche dalle restrizioni produttive che sono state imposte ai più stretti sostituti dello zucchero, e in particolare all'isoglucosio, prodotto ricavato dai cereali mediante un processo di trasformazione industriale dell'amido. Per assicurare la continuità e redditività della produzione dello zucchero, nel 1968 alle politiche nazionali relative al settore è stata sostituita un'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) la quale, coerente-

mente con l'impostazione della Politica Agricola Comune, garantisce ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi. Alla fissazione di un prezzo di sostegno garantito, le OCM dei prodotti agricoli, ivi compresa quella dello zucchero, accompagnano un sistema di tariffe e premi, rispettivamente all'importazione e all'esportazione, che sostanzialmente permettono di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale. Nel settore bieticolo-saccarifero è però previsto un limite quantitativo al sistema di garanzia, realizzato mediante la fissazione di un tetto produttivo ripartito pro-quota tra gli Stati membri. Le quote sono allocate a due livelli: a ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione di zucchero, suddivisa in quota base e quota di specializzazione, sulla quale grava una tassa di corresponsabilità più elevata; ogni Stato ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale. Quindi le società saccarifere ripartiscono le quote produttive tra i coltivatori, mediante la stipula dei cosiddetti contratti di coltivazione.

I contratti di coltivazione rappresentano il principale strumento di integrazione verticale tra agricoltura e industria, attraverso il quale quest'ultima si assicura l'approvvigionamento della materia prima e un utilizzo ottimale degli impianti attraverso la programmazione dei tempi di lavorazione, mentre la parte agricola si garantisce la preventiva certezza circa la collocazione delle bietole e il relativo prezzo. Inoltre, nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è diffusa la prassi di effettuare, in un dato periodo dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole che sfocia nella conclusione del cosiddetto accordo interprofessionale. Quest'ultimo disciplina di fatto tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticolo-saccarifera. Esso contiene, tra l'altro, disposizioni sulle modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione, sul periodo e lo scaglionamento delle consegne di barbabietole agli zuccherifici, sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbabietola, sulla modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sull'eventuale restituzione delle polpe e sulle modalità di approvvigionamento del seme. Infine, l'accordo istituisce, definendone composizione e funzioni, alcuni organismi interprofessionali di supporto all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero, costituiti in forma paritetica da associazioni bieticole e zuccherifici. Tra di essi, assumono particolare rilievo la Commissione Tecnica Nazionale, preposta a definire le proprietà e l'adattabilità al terreno delle diverse varietà commerciali di seme di barbabietola, e il Centro di Interesse Economico Bieticolo

Saccarifero (CIEBS), il quale stabilisce, sulla base della lista fornita dalla Commissione Tecnica, la composizione di varietà e quantità di seme più indicata per ciascun comprensorio di produzione, il numero e la localizzazione dei punti di distribuzione del seme, il prezzo di vendita al quale il seme deve essere venduto dal distributore al coltivatore.

In virtù di tale regolamentazione estremamente pervasiva, i meccanismi concorrenziali nel settore bieticolo-saccarifero appaiono caratterizzati da ridottissimi margini di autonomia imprenditoriale e scarsi incentivi all'efficienza. L'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera nell'Unione europea e il modo in cui le risorse sono allocate, sia tra gli Stati membri che all'interno di essi, sono il risultato di precise scelte politiche e regolamentari, piuttosto che derivare da una normale dinamica di mercato. In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati. Tuttavia, ciò che appare del tutto anomalo è che un regime normativo fondamentalmente concepito per sostenere il comparto agricolo produca invece i suoi effetti più rilevanti nel settore industriale a esso collegato, distorcendone le dinamiche competitive e creando forti inefficienze allocative.

Dall'indagine effettuata sono emersi specifiche caratteristiche organizzative del settore e alcuni comportamenti degli operatori non espressamente previsti dalla regolamentazione che potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema. Sotto il profilo delle modalità con cui disciplinare le relazioni verticali tra gli operatori, il modello prevalente in Italia prevede l'utilizzo di alcune sedi stabili di contrattazione e di coordinamento tra l'insieme delle imprese saccarifere presenti nel settore e, data la frammentazione della struttura del sistema bieticolo, l'insieme delle organizzazioni rappresentative dei bieticoltori. Ciò ha determinato tre effetti prevalenti sulle dinamiche competitive nei mercati interessati: in primo luogo, un'uniformazione completa delle condizioni di acquisto per le imprese saccarifere e, quindi, l'eliminazione di un'ulteriore variabile attraverso la quale può manifestarsi il gioco della concorrenza; in secondo luogo, la necessità di creare e mantenere un apparato di rappresentanza degli agricoltori permanente e articolato sul territorio, che ha sviluppato nel tempo interessi e obiettivi propri e ulteriori rispetto a quelli statutari; infine, una certa commistione di interessi tra le organizzazioni bieticole, che consentono agli zuccherifici di gestire meglio la conflittualità con gli agricoltori, e le industrie saccarifere, che fungono da esattori

della quota associativa delle organizzazioni. Un modello di relazione verticale alternativo a quello attuale e ugualmente compatibile con la regolamentazione comunitaria di settore potrebbe basarsi sulla stipulazione di accordi interprofessionali singoli, cioè siglati da ciascuno zuccherificio con i propri fornitori, o con le organizzazioni rappresentative degli stessi. Tale ipotesi ridurrebbe le occasioni di coordinamento tra le società saccarifere e innescerebbe probabilmente un incentivo a una qualche forma di concorrenza fra le stesse. Contestualmente, gli agricoltori sarebbero costretti a esprimere una propria rappresentanza a livello locale, maggiormente legata alle realtà produttive territoriali, rendendo più immediato il collegamento tra l'attività svolta dall'apparato di rappresentanza e gli interessi degli agricoltori rappresentati.

Dall'indagine conoscitiva è emerso inoltre come l'istituzione, attuata mediante l'accordo interprofessionale, di una rigida regolamentazione del mercato del seme non possa essere ricondotta alle previsioni normative comunitarie e nazionali, come peraltro dimostrato anche dalla circostanza che in molti altri paesi europei gli accordi interprofessionali non contengono disposizioni in merito alle modalità di fornitura del seme. Sul mercato della distribuzione delle sementi, secondo quanto stabilito dalle associazioni bieticole e dalle imprese saccarifere in sede di accordo interprofessionale, possono operare soltanto distributori autorizzati dalle associazioni e/o dagli zuccherifici, applicando prezzi e condizioni di cessione uniformi e concordati in sede interprofessionale. Gli zuccherifici e le associazioni sono inoltre gli unici soggetti autorizzati ad acquistare il seme direttamente dalle imprese sementiere, per poi rivenderlo, anche in questo caso a condizioni prestabilite, ai distributori autorizzati. Gli effetti distorsivi della concorrenza di tale meccanismo si producono sia sul mercato della produzione del seme, sia sul mercato della distribuzione del seme. Sul primo mercato, zuccherifici e associazioni si presentano come unici acquirenti, determinando un indebolimento del potere contrattuale delle imprese sementiere e una situazione di vantaggio concorrenziale per le imprese sementiere collegate agli acquirenti stessi; sul secondo mercato, sono sempre gli zuccherifici e le associazioni gli unici operatori presenti, sia pure attraverso i propri distributori autorizzati. Tali operatori, concordando in sede interprofessionale i prezzi e le condizioni di cessione al coltivatore, si comportano di fatto come se fossero un'unica entità economica.

L'accentramento degli acquisti di sementi in capo ad associazioni e zuccherifici comporta, in primo luogo, una riduzione della libertà imprenditoriale degli agricoltori, costretti a demandare all'e-

sterno il compito di scegliere e di acquistare il proprio principale fattore di produzione; in secondo luogo, una scarsa trasparenza dei meccanismi di formazione del prezzo; infine, una notevole difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti. Tale meccanismo non appare giustificato dall'esigenza di salvaguardare la qualità del prodotto finale, evitando che vengano utilizzate partite di seme non controllate e non provviste dei requisiti qualitativi minimi necessari alla produzione. Per garantire un adeguato livello qualitativo delle sementi utilizzate basterebbe implementare un efficace sistema di certificazione dell'origine e delle varietà di seme venduto da parte dei distributori.

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione della normativa nel settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione e attività di segnalazione dell'Autorità

Il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione si caratterizza per essere un oligopolio fortemente concentrato, in cui le prime due imprese detengono oltre il 60% delle vendite di carburanti, e in cui le quote di mercato si contraddistinguono per una elevata stabilità nel tempo.

Sono trascorsi ormai due anni dall'adozione del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32¹⁶, che ha introdotto importanti modifiche nella disciplina del settore. La finalità del decreto era di pervenire a una razionalizzazione della rete distributiva, caratterizzata da un numero elevato di impianti inefficienti (in termini di erogato medio) rispetto ai principali paesi europei, e di creare le condizioni, anche sulla spinta di numerosi interventi dell'Autorità in tal senso¹⁷, per cui le imprese potessero trasferire sui prezzi finali gli eventuali guadagni di efficienza ottenuti sulle proprie reti distributive.

Rispetto alle finalità, il decreto legislativo n. 32/98 non ha sortito gli effetti desiderati. La rete di distribuzione, sebbene si sia ridotta a circa 25.000 punti vendita da 28.000, presenta ancora livelli di erogato ben al di sotto della media europea; permangono inoltre una scarsa presenza di impianti *self service* a pagamento posticipato (*post pay*) e una bassa diffusione dell'attività "*non oil*" presso i punti di vendita. Con riferimento alla concorrenza di prezzo tra le imprese petrolifere presenti nella distribuzione in rete, ancorché a partire dal 1997 si siano osservate alcune campagne promozionali sui prezzi, sia pure di durata limitata, si rileva a tutt'oggi una pressoché totale uguaglianza nei livelli e nella tempistica delle variazioni dei prezzi consigliati delle società ai propri gestori, come se tutti i partecipanti al mercato reagissero agli stimoli esterni esogeni, in particolare alle variazioni nel prezzo delle materie prime e del cambio euro dollaro,

senza differenziarsi in relazione agli specifici livelli di efficienza delle proprie reti.

La principale modifica normativa apportata dal decreto legislativo n. 32/98 riguarda il fatto che l'attività di installazione ed esercizio di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione, in precedenza subordinata al rilascio di una concessione amministrativa, è stata dichiarata libera. Il decreto, tuttavia, fissava al 31 dicembre 1999 la data a partire dalla quale sarebbe entrato pienamente in vigore un regime autorizzatorio senza limiti sostanziali all'apertura dei nuovi impianti. Sino a quella data, infatti, l'autorizzazione per l'installazione di un nuovo impianto o il trasferimento di un impianto in esercizio sarebbe stata subordinata alla chiusura di almeno tre impianti preesistenti (o di due impianti nel caso di erogato non inferiore a 1.800 kilolitri). La *ratio* di questa norma era di garantire che durante la fase transitoria le società procedessero alla chiusura di almeno settemila impianti (articolo 7 del decreto legislativo n. 32/98), installandone di nuovi sulla base di criteri, requisiti e caratteristiche delle aree da utilizzare individuati dai Comuni interessati.

Nei fatti, il fallimento del processo di ristrutturazione delineato dal decreto è anche addebitabile alle inadempienze e le lentezze dei Comuni a individuare le aree e gli strumenti urbanistici necessari all'installazione dei nuovi impianti. Per porre rimedio a ciò si è reso necessario un nuovo intervento normativo, nella forma del decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346¹⁸. Tale normativa, se da un lato ha semplificato le procedure di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di distribuzione tramite un meccanismo di "silenzio assenso" degli enti locali preposti¹⁹, dall'altro, ha prorogato ulteriormente dal 31 dicembre 1999 al 30 giugno 2001 la fase tran-

16. Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, recante "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59".

17. Cfr. gli interventi di segnalazione: DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 7 luglio 1993, Bollettino n. 14/1993; PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 20 maggio 1994, Bollettino n. 19/1994 e del 17 marzo 1997, Bollettino n. 11/1997; RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI, del 22 dicembre 1997, Bollettino n. 51/1997 e l'indagine conoscitiva sui PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE del novembre 1996.

18. Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346, recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32,

concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

19. In dettaglio, il decreto legislativo n. 346/99 concede agli enti locali interessati centoventi giorni per effettuare i loro adempimenti amministrativi. Trascorso inutilmente questo termine è stabilito che "provvedono in via sostitutiva le Regioni entro il termine di centoventi giorni" (articolo 1, comma 2). In mancanza di un intervento di ultima istanza delle Regioni, "ferma restando l'autorizzazione per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti, già tacitamente assentita ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, si considera contestualmente rilasciata anche la relativa concessione edilizia" (articolo 1, comma 2-bis).

sitoria prima della definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione.

Nell'ottobre 1999, l'Autorità, in un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 inviato al Governo e al Parlamento, ha valutato positivamente l'introduzione del meccanismo di silenzio assenso nelle procedure di rilascio dell'autorizzazione. Tuttavia, in merito all'ulteriore rinvio al 30 giugno 2001 della piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della distribuzione di carburanti, è stato osservato come tale nuova proroga, senza essere giustificata da alcuna esigenza legata al rispetto delle prescrizioni contenute nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 346/99 o da obiettivi d'interesse generale, avrebbe ulteriormente impedito lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Tale disposizione, infatti, avrebbe avuto l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno acquisito, dal luglio 1991, la piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali.

L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi", riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che fossero tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate da tali norme.

La successiva legge 29 dicembre 1999, n. 496, di conversione del decreto legge 29 ottobre 1999, n. 383²⁰, ha accolto la richiesta avanzata dall'Autorità riguardo alla durata del periodo transitorio, anticipando dal 30 giugno 2001 al 30 giugno 2000 il termine a partire dal quale sarà possibile ottenere liberamente una autorizzazione all'apertura di un impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione. Dal giugno 2000, pertanto, non sarà più necessario chiudere tre impianti preesistenti per ottenere una nuova autorizzazione all'installazione.

La legge n. 496/99 prevede, inoltre, lo sganciamento dalla norma transitoria degli impianti dotati di servizi pagamento *self service* posticipato (cosiddetto *post pay*). Gli impianti *post pay* possono dunque essere aperti da subito senza obblighi di chiusura collegati, fatta salva unicamente la verifica delle conformità tecniche, nel caso

in cui siano dotati di: *i*) servizi autonomi all'automobile e all'automobilista (cambio olio, autolavaggio); *ii*) autonome attività commerciali integrative (attività “*non oil*”) su superfici non superiori a quelle degli esercizi di vicinato di cui al decreto legislativo n. 114/98²¹, ossia aventi superfici di vendita non superiori a 150 metri quadri nei Comuni con meno di 10.000 abitanti e non superiori a 250 metri quadri nei Comuni con più di 10.000 abitanti.

Viene inoltre prescritto che, in caso di affidamento gratuito, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 32/98, degli impianti da parte della società petrolifera titolare dell'autorizzazione a un gestore (per un periodo di sei anni rinnovabile), le parti sono obbligate a stipulare un contratto di fornitura di carburante. In altri termini, la legge preclude la possibilità che tra società petrolifere e gestori possano perfezionarsi forme contrattuali diverse, quali ad esempio i rapporti di commissione, di associazione in partecipazione e di agenzia.

La legge n. 496/99, infine, estende la gamma merceologica dei prodotti commerciabili presso gli impianti di distribuzione di carburante. In concreto, attraverso una modifica al testo dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 114/98 in materia di liberalizzazione del commercio, viene consentito ai gestori di porre in vendita tutti i prodotti, sia di tipo alimentare che non alimentare, contenuti nelle tabelle merceologiche di cui al decreto ministeriale n. 561/98. Unico limite a tale facoltà del gestore è, in analogia con i criteri fissati dalla legge n. 496/99 per l'apertura degli impianti *self post pay*, che le superfici degli esercizi di vendita non superino i 150 metri quadri nei comuni con meno di 10.000 abitanti e i 250 metri quadri nei comuni con più di 10.000 abitanti.

Rispetto ai precedenti decreti legislativi n. 32/98 e n. 346/99, la legge n. 496/99 contiene innegabili passi in avanti verso una completa rimozione dei residui ostacoli di tipo normativo alla possibilità che sul mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione si creino le condizioni per una corretta concorrenza tra le imprese, oltre che per una consistente riduzione dei livelli dei prezzi finali. L'anticipo della fine della fase transitoria al giugno 2000, l'apertura alle attività *non oil* e la velocizzazione del processo di installazione di nuovi impianti efficienti di “tipo europeo”, consentita dal meccanismo di silenzio assenso degli enti locali alle nuove autorizzazioni,

20. Legge 29 dicembre 1999, n. 496, recante “Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del

relativo settore”.

21. Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

sono tutti elementi che vanno in questa direzione. Cionondimeno, la rigida limitazione delle superfici degli esercizi commerciali da annessi ai nuovi punti vendita contenuta nella norma impedisce, di fatto, l'ingresso indipendente nel settore degli operatori della grande distribuzione commerciale, così come invece è avvenuto in quei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) in cui la grande distribuzione commerciale ha giocato un ruolo decisivo nella definizione di assetti altamente concorrenziali dei mercati della distribuzione di carburanti. Inoltre, la fissazione per legge di una unica forma contrattuale regolante lo scambio di prodotto tra società petrolifera titolare dell'autorizzazione e gestore affidatario degli impianti è sicuramente un irrigidimento della libertà contrattuale rispetto a una situazione in cui definire soluzioni diverse a seconda delle condizioni.

Altri interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata esaminata la compatibilità con la legge n. 287/90 della costituzione da parte di Agip, Api ed Esso di un'impresa comune per la movimentazione e lo stoccaggio dei prodotti petroliferi nel Triveneto (AGIPPETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN). Inoltre, è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza riguardanti il prezzo di vendita dei carburanti (ACCORDI PER LA FORNITURA DEI CARBURANTI). E' altresì in corso un'istruttoria per omessa comunicazione di una concentrazione (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA). Infine, l'Autorità ha effettuato una segnalazione in relazione ad alcune norme in materia di distribuzione di carburanti (DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI).

Agip Petroli-Anonima Petroli Italiana-Esso Italiana/Petroven

Nel giugno 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Esso Italiana Spa e Anonima Petroli Italiana Spa volta ad accertare gli eventuali effetti restrittivi della concorrenza generati, nel settore petrolifero, dall'intesa relativa alla costituzione di una impresa comune denominata Petroven, comunicata in data 3 marzo 1999 ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90.

Petroven fornisce alle imprese madri e, in misura non inferiore al 10%, a imprese terze che ne facciano richiesta, servizi di movimentazione e stoccaggio di prodotti petroliferi finiti destinati ai mercati rete, extra-rete e *bunker* nell'area delle regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige. In particolare, l'operazione era volta a razionalizzare le attività di stoccaggio delle parti, riducendo parte della sovracapacità che caratterizza l'area di Porto Marghera, mediante la dismissione del deposito di API e l'utilizzo congiunto dei depositi di Agip Petroli ed Esso da parte dei tre soci.

La costituzione di Petroven si inseriva in un progetto, sollecitato dalle competenti autorità territoriali, volto alla delocalizzazione e alla razionalizzazione delle strutture chimiche e petrolifere a Porto Marghera, in attuazione di piani ambientali tesi al progressivo allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia.

I sistemi logistici oggetto dell'intesa rappresentano oltre il 60% della capacità totale disponibile a Porto Marghera e forniscono una quota compresa tra il 55% e il 65% dei carburanti distribuiti in rete nelle province del Triveneto, tra il 40% e il 60% dei prodotti petroliferi destinati alla distribuzione extra-rete nelle stesse province e oltre l'80% dei prodotti destinati al bunkeraggio nel porto di Venezia.

Inoltre Agip Petroli, Esso e Api sono società petrolifere verticalmente integrate, le quali operano anche nella fase della raffinazione e in quella della distribuzione finale di prodotti petroliferi. I due principali soci dell'impresa comune, Agip Petroli ed Esso, rappresentano in Italia i principali operatori nel comparto logistico e, congiuntamente, controllano i due terzi del mercato della distribuzione in rete di benzina.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha osservato che l'intesa comunicata avrebbe potuto determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali, in ragione del possibile coordinamento tra le imprese madri, limitando la concorrenza reciproca e restringendo la possibilità di accesso di imprese terze che non dispongano di adeguate capacità di stoccaggio alternative per rifornire i mercati a valle.

Successivamente all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno proposto alcune modifiche agli accordi comunicati. In aggiunta al minimo garantito del 10%, le parti si sono impegnate a mettere a disposizione dei terzi ogni ulteriore quota di capacità non utilizzata rinunciando a ogni diritto di prelazione dei soci rispetto ai terzi. La capacità disponibile sarà offerta da Petroven sul mercato per un periodo di 30 giorni.

Onde assicurare che la capacità di movimentazione resa disponibile ai terzi sia nota agli operatori del settore, Petroven si è impegnata a pubblicare tempestivamente su un periodico di settore a diffusione nazionale i dati relativi alla capacità di movimentazione ancora disponibile per l'anno successivo. Le parti hanno anche escluso di ricorrere a rifornimenti congiunti del deposito, se non per far fronte a momentanee ed eccezionali indisponibilità del prodotto. Tali assicurazioni riducono il rischio che tra le imprese fondatrici, le quali per effetto dell'intesa già sostengono analoghi costi unitari di logistica, si realizzi un ulteriore coordinamento derivante dalla maggiore omogeneità e trasparenza dei costi di approvvigionamento.

Infine, per limitare i rischi di coordinamento tra le imprese fondatrici, le parti si sono impegnate a dotarsi di un Codice per le Politiche e le Procedure Aziendali, ai sensi del quale ogni dipendente sarà informato sui principi fondamentali di riservatezza nella gestione dei dati e sul fatto che, per eventuali violazioni, si applicheranno sanzioni disciplinari.

Le modifiche agli accordi comunicati e gli ulteriori impegni assunti dalle parti hanno indotto l'Autorità a ritenere che l'oggetto dell'intesa non fosse in grado di restringere in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati interessati, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Accordi per la fornitura di carburanti

A seguito di alcune segnalazioni relative a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato della distribuzione dei carburanti per autotrazione l'Autorità, nell'ottobre 1999, ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Anonima Petroli Italiana Spa, Erg Petroli Spa, Esso Italiana Spa, Fina Italiana Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Petroli Spa, nonché dell'Unione petrolifera, associazione che raggruppa le principali aziende petrolifere operanti in Italia, e delle principali associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori di carburanti.

Oggetto di accertamento sono, in particolare, presunte restrizioni della concorrenza riferibili a intese tra l'associazione delle società petrolifere e le associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori degli impianti di distribuzione finalizzate alla fissazione del prezzo di vendita finale dei carburanti, nonché a intese tra imprese petrolifere concorrenti aventi lo scopo di eliminare l'incertezza sul rispetto dei livelli di "prezzo consigliato" ai gestori.

I meccanismi contrattuali previsti dagli accordi sembrerebbero strutturati in modo tale che il "prezzo consigliato" da ciascuna società petrolifera equivalga, di fatto, a un prezzo imposto. Essi configurerebbero, pertanto, restrizioni della concorrenza di prezzo all'interno di ogni singola rete distributiva, in violazione delle regole della concorrenza sotto il profilo verticale nei rapporti fra la singola società petrolifera e i gestori degli impianti della rete distributiva che reca il suo marchio. Inoltre, i meccanismi contrattuali utilizzati da ciascuna società petrolifera nei rapporti con i propri gestori non sembrerebbero essere il frutto di autonome scelte imprenditoriali, bensì il risultato di intese orizzontali realizzate a livello associativo allo scopo di eliminare l'incertezza sulle politiche di prezzo. L'istruttoria concerne, inoltre, intese tra le società petrolifere volte al coordina-

mento delle rispettive politiche di prezzo. Al 31 marzo l'istruttoria, volta a verificare se vi siano state violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, è in corso.

Liquigas-CPL Concordia/Fontenergia

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Liquigas Spa e CPL Concordia Scrl per l'eventuale erogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in relazione alla costituzione di un'impresa comune Fontenergia Spa operante nella realizzazione e gestione, in regime concessorio, di reti di distribuzione di gas alimentate a gas di petrolio liquefatto (GPL). L'operazione, perfezionata il 22 maggio 1999 e non soggetta a clausole sospensive di alcun genere, è stata tardivamente notificata dalle parti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

Distribuzione carburanti

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione relativa a talune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nel decreto ministeriale del 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi" e nel decreto legislativo n. 346/99 recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32, concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti". In particolare, oggetto della segnalazione è l'articolo 2 del decreto legislativo, che ha differito al 30 giugno 2001 il termine per la definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti, e l'articolo 1 del decreto ministeriale, che ha imposto l'obbligo per tutte le imprese petrolifere di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" dei carburanti per la vendita ai consumatori.

L'Autorità ha osservato come la nuova proroga disposta dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 346/99, in assenza di motivazioni di carattere generale, impedisca lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Essa infatti ha l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno invece acquisito, di fatto dal luglio 1991, la

piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali. L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale del 7 maggio 1994, riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che siano tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate dalle suddette norme.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Caratteristiche del settore

L'attività svolta dall'Autorità nel corso dell'anno, in attuazione dei suoi compiti istituzionali, ha portato a soffermarsi su alcuni aspetti problematici che caratterizzano il settore farmaceutico in Italia.

Fra questi va evidenziata la diffusione dei rapporti di co-marketing, in base ai quali imprese farmaceutiche concorrenti distribuiscono specialità farmaceutiche a base del medesimo principio attivo. Di solito il rapporto prevede che l'impresa titolare del brevetto su un principio attivo fornisca a un'altra impresa il principio attivo o il farmaco confezionato e le conceda una licenza per la distribuzione di farmaci a base dello stesso principio attivo con un marchio diverso. La diffusione di tale pratica può avere effetti positivi in termini di promozione del principio attivo sul mercato; mediante l'utilizzo di mezzi e risorse informative di più aziende, ciascuna con una propria rete di vendita, si realizza un'efficace penetrazione presso la classe medica, senza che l'impresa titolare del brevetto sul principio attivo sia costretta a effettuare gli ingenti investimenti per la costituzione di una rete di dimensione adeguata.

Se tale è lo scopo del co-marketing, esso si rivela particolarmente efficace in sede di lancio di un nuovo prodotto sul mercato, in modo che esso sia conosciuto il più rapidamente possibile. Dall'altro lato, la necessità per le imprese legate da un rapporto di co-marketing di promuovere il proprio prodotto differenziandolo in termini commerciali anche da quello/i contenenti la stessa molecola, induce le imprese stesse a porre una grande enfasi sulla promozione come variabile concorrenziale. Ciò tuttavia risulta avvenire a discapito, in alcuni casi, della concorrenza di prezzo. Per i farmaci in fascia C, che sono a totale carico del paziente e con regime di determinazione del prezzo libero, nel 1999 come nell'anno precedente, l'Autorità ha verificato l'esistenza, in connessione con rapporti di co-marketing, di intese restrittive che avevano determinato significativi aumenti di

prezzo a danno dei consumatori (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI).

Il mercato farmaceutico italiano si distingue dagli altri mercati europei e dei paesi Ocse anche per la scarsa diffusione di farmaci generici. Nel 1996-97 le vendite in valore di farmaci generici in Italia sono state pari al 3% delle vendite di tutti i farmaci di prescrizione, a fronte di un'analoga incidenza dell'11% a livello dell'Ocse nel suo complesso, e del 15% a livello Ue²².

Lo sviluppo di tali farmaci appare estremamente importante per due aspetti: in primo luogo, essi costituiscono un importante fattore di competizione fra imprese farmaceutiche e, secondariamente, essi permettono consistenti riduzioni della spesa pubblica. Infatti, il farmaco generico si caratterizza per essere composto di un principio attivo sul quale è scaduta la tutela brevettuale, e per tale ragione, il suo prezzo non dovrebbe includere quel profitto di monopolio che viene invece assicurato nel corso del periodo di tutela brevettuale proprio al fine di remunerare i costi di ricerca, sviluppo e promozione del nuovo principio attivo sostenuti dall'impresa innovatrice. Il suo ingresso sul mercato determina pertanto una forte concorrenza con la specialità originaria soprattutto in termini di prezzo a sicuro beneficio dei consumatori e, in caso di farmaci rimborsati dal S.S.N., con riduzione di esborsi a carico del settore pubblico.

In Italia non sono state ancora create le condizioni per un effettivo sviluppo di un mercato dei farmaci generici. L'Autorità è già intervenuta con una segnalazione nel 1995 e nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico nel 1997, rilevando la necessità che venissero adottate le necessarie misure normative e regolamentari volte a incentivare lo sviluppo dei farmaci generici. Tra i più importanti fattori che hanno impedito lo sviluppo dei generici, deve ricordarsi come, per molti farmaci, sia stato assicurato un elevato prolungamento del periodo di tutela brevettuale, attraverso la concessione di Certificati di Protezione Complementare con durata massima di 18 anni, che non ha confronti con quello riconosciuto negli altri paesi europei. Questo aspetto, peraltro, sembra penalizzare non solo lo sviluppo del mercato dei farmaci generici, ma altresì l'industria chimica farmaceutica, nella quale le imprese italiane risultano leader a livello mondiale. Infatti, proprio in base a tale disciplina le imprese nazionali

22. Fonte: National Economic Research Associates, "Policy relating to generic medicines in the OECD", rapporto preparato per la Commissione europea e presentato in data 20 dicembre 1998.

non possono produrre i composti di base contenenti principi attivi ancora coperti da tutela brevettuale, risultando svantaggiate rispetto alle imprese che operano in paesi ove tale protezione è già scaduta. Al riguardo, dall'attività istruttoria svolta dall'Autorità è emerso che l'industria farmaceutica nazionale, attraverso l'associazione di categoria, ha operato affinché tale segmento di mercato non si sviluppasse adeguatamente, invitando le imprese farmaceutiche ad assumere una posizione contraria all'introduzione in Italia dei farmaci generici (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Distorsioni nelle dinamiche concorrenziali risultano infine nell'ambito delle forniture ospedaliere. Al riguardo va, in primo luogo, segnalato come non vi sia ancora un ricorso omogeneo e diffuso da parte delle amministrazioni sanitarie pubbliche allo strumento della gara per l'acquisto di farmaci. Inoltre un grande numero di gare risulta strutturato in modo tale da impedire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza fra imprese farmaceutiche. Tale effetto deriva in particolare dall'indicazione nei lotti di gara di uno specifico principio attivo, anche in quegli ambiti in cui più principi attivi possono essere ritenuti sostituibili e quindi essere messi in competizione.

A fronte di tali condotte degli enti aggiudicatori, si segnalano altresì le misure adottate in sede associativa per limitare la concorrenza, sia attraverso norme deontologiche che indicavano lo sconto massimo che le imprese associate dovevano applicare nelle gare per le forniture ospedaliere, sia attraverso la promozione di forme di partecipazione congiunta alle gare, quali il Raggruppamento Temporaneo di Impresa (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nella commercializzazione di alcuni farmaci collocati nella classe C (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER) e vari comportamenti posti in essere dall'associazione di categoria Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). Un'istruttoria per presunta inottemperanza all'obbligo di comunicazione di un'operazione di concentrazione si è chiusa senza l'irrogazione di una sanzione (ALCON LABORATOIRES-INNOVATION TECHNOLOGIES). Al 31 marzo 2000 è in corso un procedimento volto a verificare l'esistenza di una presunta intesa restrittiva relativa alla fornitura di mezzi di contrasto a uso radiologico (BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING).

Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Servier Italia Spa e Istituto

Farmaco Biologico Stroder Srl per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci, collocati nella classe C, distribuiti dalle suddette società. Tali farmaci sono a totale carico del paziente e in regime di libera determinazione del prezzo da parte delle imprese. In particolare, oggetto del procedimento istruttorio sono state specialità medicinali indicate per la cura dell'obesità e dell'insufficienza venosa, basate sui principi attivi denominati fenfluramina, dexfenfluramina e diosmina, prodotte da società facenti capo all'impresa francese Les Laboratoires Servier.

Le specialità medicinali oggetto di istruttoria sono distribuite in Italia con denominazioni commerciali/marchi differenti da Servier Italia, controllata indirettamente da Les Laboratoires Servier, e da Stroder, società indipendente da quest'ultima. I rapporti tra le società del gruppo Servier e Stroder sono regolati da un contratto di franchising fra la Stroder stessa e Servier International Bv, società di diritto olandese facente parte del gruppo Servier. Successivamente ai comportamenti oggetto di istruttoria, il gruppo Servier ha acquisito il controllo di Stroder. In virtù dei rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo alle società Les Laboratoires Servier e Servier International e dal punto di vista oggettivo al rapporto di franchising fra Servier International e Stroder da un lato e al rapporto di collaborazione commerciale tra Les Laboratoires Servier, Servier International, Servier Italia e Stroder dall'altro.

La pratica della commercializzazione da parte di imprese diverse di specialità medicinali merceologicamente identiche con nomi commerciali differenti, denominata co-marketing, risulta assai diffusa nell'industria farmaceutica italiana. In sintesi, tale pratica consente di utilizzare le forze di vendita di due o più imprese per la commercializzazione, con marchi distinti, di un medesimo prodotto. Per il licenziante e produttore del principio attivo l'obiettivo è quello di raggiungere la massima espansione delle vendite; questo obiettivo viene perseguito mediante la differenziazione dei nomi commerciali, la quale incentiva i licenziatari a impegnarsi nella promozione del prodotto presso i medici. Ne deriva che le imprese collegate da un rapporto di co-marketing in linea di principio dovrebbero essere concorrenti tra loro, nonostante l'identità merceologica dei rispettivi prodotti, in relazione sia alle strategie di prezzo che a quelle relative all'attività promozionale.

Nel corso del procedimento istruttorio è emerso tuttavia che Servier Italia e Stroder si erano coordinate in merito alle modalità di promozione e distribuzione dei rispettivi prodotti, al fine di evi-

tare che i rispettivi sforzi promozionali fossero tali da mettere in diretto confronto concorrenziale i prodotti in co-marketing presso i medici prescrittori. Il procedimento ha evidenziato come tale coordinamento delle politiche commerciali tra Servier Italia e Stroder non fosse giustificato alla luce degli elementi essenziali del rapporto di co-marketing stesso. Tuttavia, l'intesa relativa al coordinamento delle attività promozionali non è apparsa valutabile come infrazione grave, tenuto conto della novità della fattispecie, non ancora oggetto di interventi da parte dell'Autorità, realizzata nell'applicazione di un contratto in sé lecito e diffuso nell'industria farmaceutica.

Dall'istruttoria è anche emerso che, accanto al coordinamento sopra descritto delle politiche commerciali, Servier Italia, Servier International e Stroder avevano posto in essere intese aventi a oggetto i prezzi di vendita dei prodotti e gare per la fornitura agli ospedali e alle strutture sanitarie ospedaliere. In particolare, è risultato che Servier Italia e Stroder avevano proceduto a coordinare i prezzi di vendita ai grossisti e avevano concertato prezzi di offerta uguali per le gare ospedaliere.

Per quanto concerne l'accordo sulla determinazione dei prezzi, le evidenze documentali raccolte hanno dimostrato che i contatti avvenuti tra Stroder e Servier Italia avevano lo scopo dichiarato di procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e in tal modo realizzare una collusione di prezzo a vantaggio di entrambi i distributori. In considerazione della gravità di tale comportamento restrittivo, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Servier Italia e Istituto Farmaco Biologico Stroder nella misura del 4,5% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto di intesa, pari rispettivamente a 1.816 milioni di lire e a 1.185 milioni di lire.

Farindustria-Codice di autoregolamentazione

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Farindustria, associazione di categoria aderente a Confindustria della quale fanno parte numerose aziende farmaceutiche attive nella produzione e commercializzazione di varie specialità etiche destinate alla cura di diverse patologie. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, nonché di numerose attività associative volte al coordinamento del comportamento delle imprese aderenti in ambiti che la regolamentazione del settore farmaceutico demanda all'autonomia commerciale delle singole imprese.

Dall'esame dei documenti istruttori sono emersi quattro distinti ambiti di interesse per l'Autorità in relazione all'attività associativa svolta da Farindustria. In primo luogo, è risultato che alcune attività associative erano dirette al controllo dei prezzi dei farmaci etici collocati in fascia C, per i quali, come è noto, vi è libertà di fissazione dei prezzi e dei margini per l'attività distributiva. In secondo luogo, Farindustria ha svolto un'intensa attività di controllo dell'attività informativa-promozionale nei confronti dei medici in relazione a tutte le specialità medicinali collocate nelle classi A, B e C e, dunque, all'intero settore farmaceutico. Inoltre, l'attività potenzialmente restrittiva della concorrenza svolta da Farindustria ha interessato sia le forniture agli ospedali e alle altre strutture sanitarie che l'innalzamento di ostacoli allo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia.

Con riferimento alla fissazione dei prezzi e delle altre condizioni commerciali per la vendita dei farmaci collocati in fascia C, l'istruttoria ha messo in luce una pluralità di interventi di controllo e regolazione posti in essere da Farindustria a partire dal 20 novembre 1995, data in cui tali farmaci sono stati sottratti a un regime di controllo pubblico. Tali interventi sono culminati nella predisposizione e adozione di un codice di autoregolamentazione volto a fissare gli aumenti massimi di prezzo di vendita dei farmaci classificati in fascia C, attraverso un meccanismo basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese. Il codice consentiva a ciascuna di esse di prevedere con estrema facilità la condotta dei concorrenti in termini di politiche di prezzo. L'Autorità ha rilevato come l'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice e accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Farindustria, in relazione sia al monitoraggio degli aumenti applicati dalle singole imprese, sia ai meccanismi di cogenza che la stessa aveva espressamente previsto e deliberato, non trovasse giustificazione nel contesto normativo delineato dall'articolo 36, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che riconosce un potere di intervento in capo al Ministro della Sanità nel caso di ingiustificati aumenti di prezzo.

In relazione alla riduzione della concorrenza nell'attività promozionale, dai documenti acquisiti in sede istruttoria è emerso che Farindustria è intervenuta a regolamentare con norme, in gran parte cogenti, l'attività delle imprese associate in particolare per quanto concerne la distribuzione dei campioni ai medici e le modalità di organizzazione, sponsorizzazione e finanziamento di convegni e congressi. Tale attività ha trovato origine in una norma statutaria e si è manifestata nel codice deontologico, parte integrante dello Statuto, e in una pluralità di altre delibere associative che hanno ridotto in modo sensibile la concorrenza fra le imprese farmaceuti-

che. Le disposizioni del codice deontologico specificavano in modo dettagliato i comportamenti che le imprese avrebbero potuto tenere nell'ambito di tutta l'attività informativa-promozionale, superando di gran lunga quanto previsto dalla normativa nazionale in relazione alla correttezza dell'informazione medico-scientifica. Il codice risultava inoltre rafforzato da particolari meccanismi di cogenza che prevedevano, tra l'altro, un articolato sistema istruttorio e sanzionatorio volto ad assicurare il suo rispetto da parte delle imprese. Tale attività di controllo è stata svolta da appositi organi associativi, mentre alla Giunta di Farindustria veniva attribuita la funzione decisionale in merito all'applicazione di sanzioni disciplinari e/o pecuniarie. Di tutta l'attività di controllo veniva data pubblicità alle altre imprese associate, sia con comunicazioni dirette che attraverso un apposito bollettino. L'Autorità ha osservato come tali interventi da parte di Farindustria abbiano comportato una limitazione della libertà di azione di ciascuna impresa, che si è riflessa sul grado di concorrenza nel mercato, dal momento che hanno interessato le più importanti iniziative informativo-promozionali sulle quali si confrontano le imprese farmaceutiche. In particolare, nel 1994 e nel 1998, con riferimento a periodi di durata rispettivamente di nove e quattro mesi, alcune delibere hanno stabilito in modo preciso la riduzione e l'eliminazione di alcune attività informative-promozionali, quali la distribuzione di campioni, la pubblicità su riviste specializzate e i corsi di aggiornamento, mentre le norme del codice deontologico relative alle manifestazioni internazionali, nazionali, regionali e alle riunioni scientifiche locali hanno limitato fortemente lo svolgimento di tale attività.

Significativa inoltre è risultata l'attività di Farindustria volta a ridurre la concorrenza nell'ambito delle forniture ospedaliere, attraverso l'adozione di una norma deontologica volta a individuare il prezzo di fornitura dei farmaci alle strutture ospedaliere e di atti volti a promuovere l'utilizzo del Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (Rti) come modalità di partecipazione alle gare. Sotto questo profilo, le imprese produttrici di farmaci sono tenute, in base a una precisa disposizione di legge, a concedere agli enti ospedalieri e agli istituti pubblici di ricovero e cura uno sconto non inferiore al 50% del prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali. In questo contesto, Farindustria ha approvato una specifica norma deontologica, con la quale ha stabilito una presunzione di carattere generale, ovvero che le offerte a un prezzo inferiore al minimo sconto stabilito dalla legge fossero da ritenersi vendite sottocosto (inferiori al costo medio variabile) e in tal senso atti di concorrenza sleale, salva la prova contraria. Tale norma, inserita nel codice deontologico nel dicembre 1995, è stata poi eliminata dal codice deontologico

trasMESSO alle imprese nel marzo 1998 in sostituzione di quello del 1995. L'Autorità ha giudicato particolarmente restrittiva tale norma deontologica sotto almeno tre profili. Il primo è che l'area delle forniture ospedaliere rappresenta l'unico ambito in cui le imprese farmaceutiche possono confrontarsi sul prezzo di offerta per le specialità il cui prezzo al pubblico è sottoposto a regolamentazione. Il secondo profilo è che, essendo stata inserita nel codice deontologico, tale disposizione era assistita dai meccanismi di controllo e sanzionatorio sopradescritti che la rendevano cogente. Il terzo profilo è che tale alterazione del processo concorrenziale si è manifestata nell'ambito di gare pubbliche, ovvero proprio nei confronti di quei particolari meccanismi di selezione previsti dalla legge da parte di acquirenti di natura pubblica, i quali si aspettano legittimamente la presentazione di offerte competitive. Al riguardo, l'Autorità ha inoltre sottolineato come non vi sia alcun legame fra uno sconto superiore al 50% e l'esistenza di una vendita sottocosto, la quale va individuata caso per caso sulla base di precisi criteri economici. Sempre nell'ambito delle forniture ospedaliere significativa appare anche l'attività svolta da Farindustria per promuovere l'utilizzo del Rti al fine di ridurre la concorrenza fra le imprese farmaceutiche, individuando come limite derivante dall'applicazione delle regole di concorrenza il non superamento di una specifica quota aggregata di mercato, determinata nel 40%. A fianco dell'attività relativa alle forniture ospedaliere hanno assunto altresì rilevanza le ulteriori attività associative volte a definire le condizioni commerciali che le imprese associate dovevano applicare alle strutture pubbliche di solo ricovero o cura e alle strutture private di ricovero e cura. Dai documenti istruttori è risultato che Farindustria ha definito le condizioni da applicare per le forniture ospedaliere alle strutture cui non si applica testualmente la norma sullo sconto ospedaliero, stabilendo un livello di sconto pari a quello che viene effettuato al canale distributivo (33%), i termini di pagamento e la possibilità o meno di effettuare forniture dirette.

Infine, l'ultima violazione messa in luce dalle risultanze istruttorie ha riguardato l'attività associativa volta a impedire o limitare lo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia. Tale attività si è tradotta in particolare nella comunicazione, da parte del Presidente dell'associazione di categoria a tutte le imprese aderenti, della posizione ufficiale assunta da Farindustria di netta contrarietà allo sviluppo di tale segmento di mercato, accompagnata dalla precisa richiesta alle imprese associate di assumere e sostenere una posizione coerente a quella associativa in tutte le sedi rilevanti. L'Autorità ha ritenuto che tale condotta realizzasse un illegittimo coordinamento delle imprese associate su un aspetto inerente alla loro autonomia commerciale e imprenditoriale, in quanto relativa a

una tematica direttamente attinente alle strategie e alle prospettive economiche e commerciali delle imprese associate. Inoltre, è emersa l'esistenza di un accordo fra multinazionali e piccole e medie imprese italiane, raggiunto all'interno di Farindustria, per la cessione di licenze relative a prodotti di minore valore di mercato. Tale accordo riguardava attività commerciali di immediato rilievo commerciale, che non sarebbero state realizzate dalle imprese sulla base di autonome scelte imprenditoriali e che hanno trovato, quale principale motivazione economica, quella volta alla protezione delle specialità rispetto all'ingresso dei farmaci generici. In particolare, è emerso che attraverso tale accordo programmatico, si venivano a creare vincoli fra multinazionali e piccole imprese che, se da un lato erano volti a soddisfare l'esigenza di queste ultime di disporre di farmaci in licenza, dall'altro perseguivano l'obiettivo di ridurre i loro incentivi a entrare nel mercato dei farmaci generici.

L'Autorità ha ritenuto che tutti i comportamenti sopradescritti integrassero gli estremi di intese lesive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, deliberando che Farindustria cessasse dall'attuazione e continuazione delle infrazioni accertate e si astenesse da ogni altro accordo che avesse oggetto o effetto analogo a quello accertato.

Alcon Laboratories-Innovation Technologies

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Alcon Laboratories Inc. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione da parte di Alcon Laboratories Inc. della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998.

La società Alcon Laboratories è di nazionalità statunitense e appartiene al gruppo controllato dalla società Nestlé Sa, attivo a livello mondiale in diversi settori, tra cui la produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici, in cui opera anche il gruppo Innovation Technologies. L'operazione di concentrazione in esame aveva per oggetto l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Innovation da parte di Alcon. Al momento dell'operazione di concentrazione, il gruppo Innovation operava quasi esclusivamente negli Stati Uniti e realizzava le proprie vendite in Italia solo attraverso un distributore indipendente che importava i prodotti da Infinitech Inc., società controllata da Innovation.

Le società Alcon e Nestlé, con le memorie fatte pervenire all'Autorità, pur non contestando l'esistenza di un'inottemperanza

all'obbligo di comunicazione preventiva ai fini della eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria, hanno addotto a giustificazione del proprio ritardo il fatto che non era loro noto, prima dell'acquisizione, che una parte del fatturato di Innovation fosse realizzato in Italia. In particolare, le parti hanno rilevato la mancata coscienza e volontarietà del loro comportamento omissivo, sottolineando che è stato di fatto impossibile accertare l'esistenza dell'obbligo di comunicazione, considerato che l'operazione è intervenuta negli Stati Uniti tra soggetti non italiani, che il gruppo Innovation svolgeva la sua attività quasi esclusivamente negli Stati Uniti, realizzando solo l'1,1% del proprio fatturato in Europa, e che non aveva alcuna struttura commerciale in Italia, dove ha venduto solo a un importatore indipendente beni per un quantitativo esiguo rispetto al fatturato del settore. Le parti hanno inoltre sottolineato la ridottissima rilevanza economica dell'operazione, sia in termini assoluti, per quanto riguarda le vendite effettuate dal gruppo Innovation in Italia, sia in termini dell'incremento della quota di mercato del gruppo Nestlé derivante dall'operazione.

L'Autorità ha ritenuto che gli elementi raccolti fossero tali da poter escludere l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90. In particolare, la circostanza che Innovation avesse realizzato il proprio fatturato in Italia solo ed esclusivamente attraverso un distributore indipendente per quantitativi del tutto marginali rispetto al complessivo volume di affari, ha reso plausibile che la società acquirente abbia potuto verificare l'esistenza dei presupposti per la notifica all'Autorità italiana solo nel momento in cui è subentrata nella gestione effettiva dell'impresa acquisita.

Bracco-Byk Gulden Italia-Farmades-Nycomed Amersham Sorin-Schering

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Bracco Spa, Byk Gulden Italia Spa, Farmades Spa, Nycomed Amersham Sorin Srl e Schering Spa a seguito di una segnalazione presentata da un'Azienda sanitaria locale toscana, l'Asl 12 Versilia. Nella segnalazione, l'Azienda sanitaria lamentava che, nell'ambito di una gara per la fornitura di mezzi di contrasto non ionici a uso radiologico, svoltasi nel 1997, le suddette imprese farmaceutiche avevano presentato offerte di importo identico e che analoga condotta si era già riscontrata nei quattro anni precedenti.

Dalle informazioni raccolte dall'Autorità è emerso che la pratica segnalata dalla Asl 12 Versilia trova analoghi riscontri anche presso altre Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere della

regione Toscana. L'istruttoria avviata è volta a verificare se il parallelismo osservato delle offerte di prezzo formulate in occasione di alcune gare e trattative private per le forniture di mezzi di contrasto non ionici ad Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere sia il risultato di una intesa restrittiva della concorrenza posta in essere dalle sopraindicate imprese farmaceutiche.

Inoltre, il procedimento mira a verificare se il parallelismo dei prezzi di offerta osservato costituisca manifestazione di una più ampia intesa tra le imprese interessate volta a coordinare la loro condotta commerciale nelle forniture dei mezzi di contrasto sull'intero territorio nazionale. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per violazione del divieto di intesa restrittiva della concorrenza nei confronti di imprese produttrici di conglomerato bituminoso (CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI). Inoltre, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi utilizzati nelle opere di ingegneria (SEGNALAZIONE IN MERITO ALLE NORME PER IL RILASCIO DELL'ATTESTATO DI CONFORMITÀ PER I CEMENTI DESTINATI ALLE OPERE DI INGEGNERIA STRUTTURALE E GEOTECNICA).

Consorzio Qualità Veneta Asfalti

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Asfalti Piovese Srl, Calcestruzzi & Conglomerati Bituminosi Padova Srl, Carta Isnardo Spa, F.lli Girardini Spa, Ghiaia Brenta Srl, Italasfalti Spa, Italghiaia Spa, Superbeton Spa, Ruzza Srl, Salima Srl, Sig Spa, Tecnoasfalti Srl e Vaccari Antonio Giulio Spa e nei confronti del Consorzio Qualità Veneta Asfalti, cui partecipano in qualità di consorziate le suddette società, per accertare presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione ad alcuni comportamenti posti in essere nell'ambito del Consorzio. Successivamente l'istruttoria è stata estesa sotto il profilo soggettivo alle società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che, pur non essendo mai divenute consorziate *de jure*, nel corso del procedimento hanno presentato richiesta di partecipazione al Consorzio, accettandone le disposizioni contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento.

Il Consorzio Qualità Veneta Asfalti è un consorzio di diritto privato, senza finalità di lucro, cui possono partecipare tutte le imprese

produttrici di conglomerato bituminoso che hanno sede e operano nel Veneto. L'atto costitutivo, lo statuto e il regolamento interno del Consorzio contenevano disposizioni volte alla ripartizione della produzione sulla base delle quote storiche, alla fissazione di particolari condizioni e modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso da parte delle imprese consortili nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita, al divieto esplicito delle vendite sottocosto da parte dei consorziati, allo scambio di informazioni su base stabile di dati sui costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso. Erano inoltre previsti meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

Dalla documentazione raccolta nel corso del procedimento istruttorio è emerso che tutte le disposizioni anticoncorrenziali contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento consortile e individuate nel provvedimento di avvio come potenzialmente lesive della concorrenza hanno trovato effettiva applicazione e prodotto effetti consistenti, sia nel mercato geografico rilevante sostanzialmente coincidente con le province di Vicenza, Padova e Rovigo, per il triennio che va dal 1996 al 1998, sia nel mercato geografico rilevante delle province di Treviso e Venezia, a partire dal luglio 1998. Il rispetto delle disposizioni consortili da parte delle imprese che hanno preso parte all'intesa è stato assicurato dalle caratteristiche stesse del cartello, le quali, unitamente alle peculiarità del mercato del conglomerato bituminoso, tra cui in particolare l'elevata incidenza dei costi variabili rispetto ai costi fissi che riduce i vantaggi associati a comportamenti opportunistici, ne hanno consentito la stabilità nel tempo e l'estensione a un mercato geografico distinto rispetto a quello originariamente interessato.

I riscontri fattuali hanno mostrato che il meccanismo di ripartizione della produzione è stato attuato sia mediante interventi preventivi con i quali si procedeva alla riequilibratura delle quote assegnate ripartendo le forniture tra le imprese consorziate, sia con interventi correttivi successivi quando, alla fine di ogni trimestre, si procedeva al conteggio della somma dovuta da ciascuna impresa al fondo consortile per il mancato rispetto delle quote e, a fine anno, le imprese in sovrapproduzione versavano i contributi di mutuo soccorso alle imprese in sottoproduzione. La ripartizione della produzione è stata raggiunta anche mediante una evidente ripartizione dei clienti più importanti. A tal fine, le imprese hanno sottoscritto la quota di produzione assegnata dal Consorzio, adempiuto all'obbligo di comunicare i dati di produzione, di consegnare la lista dei clienti e di segnalare preventivamente i lavori ottenuti e proceduto a effettuare i conguagli in denaro. Le poche inadempienze a tali obblighi sono state puntualmente sanzionate. Il meccanismo di ripartizione della produ-

zione ha coinvolto anche le società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che hanno sottoscritto la quota di produzione a esse assegnata dal Consorzio, proceduto allo scambio di informazioni sui dati di produzione e segnalato i lavori ottenuti. Tali società non hanno, invece, versato contribuzioni in denaro a compensazione delle posizioni di sovrapproduzione o di sottoproduzione riscontrate nei prospetti elaborati dal Consorzio per i mesi di luglio, agosto e novembre 1998.

Dai documenti esaminati è anche risultato che in ambito consortile venivano fissati i prezzi minimi di vendita del conglomerato bituminoso e che il cartello di prezzo così costituito, rafforzato dalla previsione di un massimale di sconti da applicarsi unitariamente ai clienti, veniva costantemente aggiornato, sulla base delle esigenze manifestate nelle assemblee consortili dalle imprese aderenti all'intesa ed è stato rispettato dalle imprese, che ne hanno sostanzialmente riprodotto il contenuto nei listini da esse applicati ai clienti. In proposito, occorre rilevare come il sistema di fissazione dei prezzi fosse d'altra parte del tutto coerente con il meccanismo delle quote di produzione, in quanto entrambi producono la soppressione della concorrenza di prezzo tra le imprese. Infatti, in mercati come quello in esame, dove la domanda appare sostanzialmente inelastica al prezzo, variazioni in diminuzione del prezzo di una singola impresa non determinano un aumento della domanda complessiva, ma soltanto una diversa ripartizione della stessa fra le imprese, ripartizione che, in cartelli di questo tipo, viene impedita dalla fissazione di quote di produzione.

L'Autorità ha ritenuto che, in ragione della quota di mercato detenuta dall'insieme delle imprese sui mercati della produzione e vendita di conglomerato bituminoso nelle province di Vicenza, Padova e Rovigo e nelle province di Treviso e Venezia, pari rispettivamente al 98% e all'87%, l'intesa in esame fosse idonea a produrre una notevole alterazione del libero dispiegarsi del gioco della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. E' stato quindi deliberato che, in ragione della gravità e durata delle infrazioni realizzate, venissero comminate alle imprese nei confronti delle quali era stata aperta l'istruttoria sanzioni amministrative pecuniarie dall'1 al 5% del loro fatturato, per un ammontare complessivo di oltre 4.000 milioni di lire.

Segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica

Nel marzo 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno, dei Lavori Pubblici e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in rela-

zione al decreto ministeriale 12 luglio 1999, n. 314, recante norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica. Il decreto prevede che, dalla sua entrata in vigore (12 marzo 2000), i produttori di cemento dovranno ottenere il rilascio di un attestato di conformità a determinati standard qualitativi per la commercializzazione del prodotto nel territorio nazionale. L'attestato di conformità sarà rilasciato dall'Istituto centrale per l'industrializzazione e la tecnologia edilizia (I.C.I.T.E.) del C.N.R., nonché da altri organismi appositamente abilitati in base a procedure stabilite in un decreto ministeriale in corso di approvazione.

L'Autorità ha rilevato l'impossibilità per gli operatori di ottenere il rilascio dell'attestato di conformità, in base alle procedure previste dal decreto ministeriale n. 314/99, prima dell'entrata in vigore dello stesso. Nel corso delle indagini è anche emerso che non è stata finora espressa da parte del Servizio Tecnico Centrale della Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici alcuna valutazione di equivalenza delle procedure adottate da organismi di certificazione di altri paesi dell'Unione europea e dell'EFTA, come invece veniva richiesto dal decreto. Tale situazione appare suscettibile di comportare una chiusura del mercato nazionale alle importazioni dall'estero, che potrà essere risolta solo una volta che l'I.C.I.T.E. e altri organismi abilitati rilasceranno gli attestati di conformità.

L'Autorità ha segnalato, pertanto, l'opportunità di posticipare il momento di entrata in vigore del decreto n. 314/99 e, in particolare, di prorogare l'operatività dell'attuale sistema di certificazione, sino a quando le imprese operanti nel settore avranno completato le procedure per l'ottenimento dell'attestato di conformità, organismi diversi dall'I.C.I.T.E. avranno ottenuto l'abilitazione al rilascio degli attestati, e, infine, saranno state effettuate le valutazioni di equivalenza delle procedure adottate da organismi di altri Paesi comunitari o EFTA.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di caldaie a gas (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS). E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel novembre 1998, volta ad accertare presunte intese restrittive della concorrenza e possibili comportamenti abusivi nella produzione e distri-

**Gli interventi
dell'Autorità**

buzione di fiammiferi, in violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI). E' inoltre in corso un'istruttoria relativa a possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nel settore ascensoristico (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas

Nell'aprile 1999, a seguito di una serie di denunce da parte di consumatori e imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di quattro produttori di caldaie murali: Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione delle reti di assistenza con l'ausilio di distributori esclusivisti territoriali, al rifiuto di concedere ai manutentori indipendenti pezzi di ricambio originali e all'applicazione di condizioni differenti, per l'acquisto di ricambi, a manutentori indipendenti e reti di assistenza.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati potevano essere il frutto di intese concordate tra le imprese in ambito associativo. Sotto quest'ultimo profilo, è stato rilevato che i maggiori produttori di caldaie in Italia, sin dal 1991 si sono dotati di una struttura associativa, trasformata nel 1995 in un consorzio denominato Pool Aziende Servizio Sicurezza Gas (di seguito Pass Gas); nel 1996 il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare l'eventuale intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, l'istruttoria è stata estesa dal punto di vista soggettivo nei confronti del consorzio stesso, nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento.

Dall'esame delle risultanze istruttorie è emerso che il consorzio Pass Gas ha svolto altre funzioni oltre a quelle statutarie. In particolare, al fine di controllare il processo di sostituzione delle caldaie installate e, al contempo, di ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nell'attività di manutenzione e installazione degli impianti, le imprese consorziate hanno concordato le misure da intraprendere per fronteggiare la nuova situazione creatasi sul mercato dell'assistenza a seguito dell'introduzione dell'obbligo di manutenzione periodica delle caldaie. In particolare, le imprese aderenti a Pass Gas, coordinando l'organizzazione e il ruolo da assegnare ai rispettivi Centri di Assistenza Tecnica (CAT), la cui esistenza è prevista dallo statuto quale prerequisito per la partecipazione al consorzio stesso, hanno

discusso e affrontato congiuntamente tematiche inerenti al rafforzamento delle rispettive reti di assistenza tecnica nei confronti degli operatori indipendenti sul mercato dell'assistenza. L'intesa prevedeva l'esclusiva territoriale dei CAT per la manutenzione delle caldaie, l'obbligo in capo ai CAT di acquistare pezzi di ricambio originali esclusivamente dalla società produttrice e il divieto ai CAT di operare sul mercato del bene primario delle caldaie.

Un coordinamento delle politiche commerciali fra le imprese partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas è anche individuabile nella vicenda relativa alla società Si Servizi Spa (SIS), il principale operatore nazionale nell'attività di assistenza sugli impianti termici. Tale società nel 1995 si era rivolta al consorzio Pass Gas per ricercare un accordo finalizzato, in primo luogo, all'ottenimento di pezzi di ricambio originali alle stesse condizioni riconosciute dai produttori ai propri CAT. L'accordo in questione non è mai stato perfezionato per l'impossibilità di avere assicurazioni circa l'effettivo rispetto da parte di SIS della condizione relativa alla sostituzione "marca su marca" delle caldaie. Dalle risultanze istruttorie è emerso un ulteriore riscontro fattuale dell'esistenza di un complesso ambito di coordinamento fra le imprese concorrenti nei mercati della produzione e vendita di caldaie a gas e dell'assistenza e manutenzione di tali impianti. Le imprese, infatti, si sono coordinate, all'interno dell'organo consortile, per rispondere in modo congiunto e uniforme alla richiesta di pezzi di ricambio dei loro prodotti da parte di SIS. In secondo luogo, esse hanno subordinato il raggiungimento dell'accordo al rispetto della condizione di sostituzione delle caldaie "marca su marca". In terzo luogo, in mancanza di sicurezza circa il mantenimento di tale impegno, esse hanno collettivamente deciso di non stipulare un accordo-quadro per fornire pezzi di ricambio a condizioni economiche analoghe a quelle dei CAT.

Accanto al coordinamento sopra descritto, gli elementi acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno dimostrato che tutte le imprese produttrici partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas hanno adottato politiche commerciali volte alla restrizione dell'offerta di pezzi di ricambio originali ai manutentori indipendenti. In particolare, si sono osservati episodi sia di esplicito rifiuto di fornire pezzi di ricambio originali a terzi, sia di fornitura a prezzi sostanzialmente maggiori rispetto a quelli praticati dalle imprese ai propri CAT. La natura escludente dei comportamenti posti in essere dai produttori di caldaie a danno degli operatori indipendenti di assistenza è stata testimoniata da numerosi riscontri fattuali.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa sopradescritta, oltre ad avere un oggetto restrittivo della concorrenza nei mercati della produzione e assistenza delle caldaie a gas, abbia determinato una duplice serie di effetti restrittivi, sia nei confronti dei manutentori indipendenti, sia nei rapporti di concorrenza fra le imprese produttrici, che detengono complessivamente una quota superiore al 50% del totale del mercato italiano delle caldaie murali. Sotto il primo profilo, gli effetti del coordinamento tra le imprese produttrici aderenti al Comitato Esecutivo di Pass Gas, sia nelle trattative con SIS che, più in generale, nell'attività di fornitura di pezzi di ricambio, hanno sicuramente ostacolato l'attività degli operatori indipendenti nel settore dell'assistenza. Al riguardo, non sono state ritenute giustificazioni idonee a consentire una limitazione dell'attività dei manutentori indipendenti quelle connesse a presunte esigenze di sicurezza, in quanto a tale fine le condizioni per l'esercizio dell'attività di assistenza sono comunque fissate dalla legge n. 46/90²³. Quanto ai rapporti tra imprese produttrici, le evidenze raccolte hanno dimostrato che le strategie adottate dalle imprese hanno avuto come effetto quello di restringere la concorrenza fra gli operatori al fine di preservare la propria quota di mercato.

Pertanto, l'Autorità, ha ritenuto che le società Ocean Idroclima Spa, Vaillant Spa, Iaber Spa, Ferroli Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa, Riello Bruciatori Legnago Spa e Saunier Duval Italia Spa, tutte partecipanti alle riunioni del Comitato Esecutivo di Pass Gas nel periodo rilevante ai fini dell'intesa, avessero posto in essere una pratica concordata tra imprese produttrici di caldaie murali in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In considerazione della gravità di tali comportamenti restrittivi, l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle suddette società nella misura del 2,5% del fatturato, pari complessivamente a oltre 13 miliardi di lire.

Otis-Kone Italia-Schindler

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa volto ad accertare possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 in relazione al rifiuto di fornitura di pezzi di ricambio per i propri ascensori e a presunti accordi o pratiche concordate intercorrenti tra le stesse in ordine al coordinamento delle proprie strategie commerciali. L'istruttoria ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentavano difficoltà a operare sia nei mercati delle installazioni, sia nei mercati della manutenzione degli

ascensori a causa dei comportamenti tenuti da Otis, Kone Italia e Schindler. In particolare, secondo quanto segnalato, al momento dell'installazione degli ascensori le tre imprese vincolerebbero i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Inoltre, le imprese rifiuterebbero di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e ai manutentori indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'istruttoria dovrà accertare se le imprese Otis, Kone Italia e Schindler detengano una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio dei propri ascensori e se, in tale eventualità, esse abbiano abusato di tale posizione tenendo comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza. Infine, l'istruttoria è volta a verificare se tali comportamenti siano il frutto di un coordinamento tra le tre imprese in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Sulla base di documenti acquisiti nel corso del procedimento, nell'ottobre e nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato di estendere l'istruttoria in merito alla presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 all'Associazione Nazionale Industrie Ascensori e Scale Mobili (Assoascensori) e alle imprese a essa aderenti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

ENERGIA ELETTRICA

L'effettiva liberalizzazione del settore elettrico è subordinata al completamento della fase di attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79 emanato dal Governo il 16 marzo 1999, in recepimento della direttiva 96/92/CE²⁴. Dal 1° aprile 1999 l'Enel ha cessato di svolgere in regime di riserva legale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica sul territorio nazionale. Attualmente, le uniche attività riservate allo Stato riguardano la trasmissione e il dispacciamento di energia elettrica. L'attività di distribuzione è svolta in regime di concessione, rilasciata dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Benché nel corso del 1999 siano intervenute numerose iniziative da parte dei

**Evoluzione
del settore**

23. Legge 5 marzo 1990, n. 46, recante "Norme per la sicurezza degli impianti".

24. Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre

1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, in GUCE L 27/20 del 30 gennaio 1997.

principali attori coinvolti nel processo di liberalizzazione, occorre rilevare che per alcune questioni fondamentali per dare concreta esecuzione alle disposizioni e, quindi, alla promozione di un'effettiva concorrenza nel mercato elettrico, i tempi decisionali sono stati piuttosto lunghi. Tra gli aspetti più critici si possono evidenziare: la scelta della modalità di cessione delle centrali elettriche di Enel per un totale di 15.000 MW di potenza; l'individuazione degli oneri generali di sistema tra cui gli *stranded costs* da riconoscere all'ex monopolista; l'assegnazione della titolarità e delle funzioni al gestore della rete di trasmissione nazionale; la razionalizzazione delle reti locali di distribuzione nei casi di presenza di due concessionari.

A un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 79/99, il mix di regole e incentivi ivi definiti non sembra aver prodotto appieno gli effetti desiderati. Enel mantiene ancora una posizione dominante nella fase di generazione e di vendita di energia elettrica al mercato libero²⁵. I generatori nazionali diversi da Enel producono, infatti, solo energia elettrica destinata all'autoconsumo ed energia elettrica da fonti alternative e rinnovabili rivenduta, sulla base di convenzioni di lungo periodo²⁶, a prezzi incentivati al gestore della rete di trasmissione nazionale. Sebbene il gestore della rete di trasmissione nazionale abbia piena titolarità e funzioni dal 1° aprile 2000, l'assunzione dei diritti e degli obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica da terzi produttori indipendenti presuppone l'emanazione di un apposito decreto ministeriale²⁷. Fino ad allora, quindi, tale funzione rimarrà in capo a Enel. Allo stato dei fatti, quindi, l'unica forma di concorrenza sul mercato elettrico libero sarà, per l'anno 2000, quella determinata dall'energia importata dall'estero, che rappresenta una quota assai limitata (di poco superiore al 15%) dell'intera domanda destinata ai clienti idonei.

Il riassetto di Enel

Il decreto legislativo n. 79/99 oltre alla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione ed esportazione e vendita ai clienti finali, ha sancito anche la separazione societaria di Enel. Quest'ultima si è, quindi, dotata di un nuovo assetto organizzativo con la costituzione di una holding e di cinque società operative cui ha conferito, in data 27 settembre 1999, i beni e le spettanze necessarie per lo svolgimento delle attività loro attribuite. Le nuove società operano nella generazione di energia elettrica da fonte termo-idroelettrica (Enel Produzione Spa) e da fonti rinnovabili (Erga Spa), nella trasmissione di energia elettrica (Enel Terna Spa), nella distribuzione e vendita ai clienti vincolati (Enel Distribuzione Spa) e nella vendita ai clienti idonei (Enel Trade Spa). La nuova struttura organizzativa continua a essere caratterizzata da un assetto di proprietà unico e, quindi, dalla presenza di Enel in tutte le diverse fasi produttive.

L'attività di generazione

Con riferimento alla possibilità di creare un mercato concorrenziale della generazione di energia elettrica, la dismissione dei 15.000 MW di capacità produttiva da parte di Enel²⁸ riveste un'importanza cruciale per garantire ai clienti idonei forniture alternative a quelle offerte da Enel stessa. Un'accelerazione della promozione della concorrenza nel mercato elettrico potrebbe, infatti, provenire dalla possibilità di ingresso di nuovi produttori indipendenti dotati di una adeguata capacità di generazione.

Con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 25 gennaio 2000, sono state delineate le modalità di vendita delle centrali elettriche Enel. In conformità con quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 1999²⁹ e dal Piano per la cessione degli impianti predisposto da Enel sono state costituite tre società per azioni, denominate Eurogen Spa, Elettrogen Spa e Interpower Spa, a cui Enel ha conferito le centrali da dismettere³⁰. La vendita delle centrali di Enel sarà effettuata tramite il ricorso alla procedura di cessione con trattativa diretta piuttosto che tramite gara. In ogni caso, ciascun potenziale acquirente potrà concorrere al controllo di una sola delle tre società oggetto di dismissione. La cessione delle tre società di generazione dovrà essere completata entro il 1° gennaio 2003.

Gli oneri generali del sistema elettrico

Sul sistema elettrico nazionale pesano gli oneri generali relativi ai costi sostenuti per l'attività di generazione di energia elettrica durante il regime di monopolio legale di Enel e non più recuperabili in conseguenza dell'apertura alla concorrenza dei mercati (cosiddetti *stranded costs*). Il recente decreto ministeriale sulle modalità di

25. Il mercato libero è costituito dai clienti idonei così come definiti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 79/99.

26. Si tratta del vecchio regime di cessione di energia prodotta da fonti rinnovabili e/o alternative dai generatori privati introdotto dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (articoli 20 e 22) e regolato dal provvedimento CIP 29 aprile 1992, n. 6. Il decreto legislativo n. 79/99, all'articolo 3, comma 12, ha determinato che l'energia elettrica di cui sopra dovrà essere ceduta al gestore della rete elettrica nazionale.

27. L'emanazione del relativo decreto ministeriale spetta al Ministero dell'Industria, a norma dell'articolo 3,

comma 12, del decreto legislativo n. 79/99.

28. Ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 79/99.

29. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 4 agosto 1999, recante "Approvazione del piano per le cessioni degli impianti di Enel Spa, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e delle relative modalità di alienazione".

30. I criteri impiegati per l'individuazione delle centrali da dismettere sono fondati su: un equilibrato mix di impianti di base e di punta; un mix diversificato di fonti di energia primaria; un'adeguata articolazione geografica.

trattamento e di quantificazione di detti oneri ha fissato, a partire dal 1° gennaio 2000, i tempi di rimborso degli *stranded costs* direttamente collegati all'entrata in vigore della direttiva 96/92/CE, prevedendo un periodo di sette anni per gli obblighi contrattuali e investimenti relativi a impianti e un periodo di dieci anni per i costi derivanti dalla rilocalizzazione delle attività di gas naturale liquefatto importato da Enel dalla Nigeria. Quanto all'esatta identificazione degli ammontari eventualmente da rimborsare, essa è rinviata a successivi decreti e delibere. Il decreto interministeriale e le successive delibere dovranno, comunque, essere notificati ufficialmente alla Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea che valuterà la loro ammissibilità.

Il Gestore della rete di trasmissione nazionale

Il decreto legislativo n. 79/99 prevedeva la figura del gestore della rete di trasmissione nazionale per l'esercizio delle attività di trasmissione e di dispacciamento dell'energia elettrica, ivi compresa la gestione unificata della rete di trasmissione nazionale. Veniva attribuito al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato il compito di assegnare la titolarità a un'apposita società costituita da Enel e di disciplinare le funzioni pubblicistiche e gli indirizzi strategici del gestore della rete.

In data 27 aprile 1999, Enel ha costituito la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa", cui ha successivamente conferito tutti i beni, eccettuata la proprietà della rete, inerenti alle attività assegnate dal decreto di liberalizzazione al gestore della rete di trasmissione nazionale. A seguito dell'emanazione del decreto 21 gennaio 2000 del Ministero dell'Industria, la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa" ha assunto, dal 1° aprile 2000, titolarità e funzioni del gestore della rete. Contestualmente le azioni della società sono state assegnate a titolo gratuito al Ministero del Tesoro.

Nella fase iniziale di liberalizzazione del settore elettrico, fino al 1° aprile 2000, la società Enel ha, quindi, operato a tutti gli effetti in qualità di gestore della rete di trasmissione nazionale, svolgendo in esclusiva le attività inerenti la gestione della rete di trasmissione nazionale, l'interconnessione con l'estero e la predisposizione dei provvedimenti in materia di vettoriamento di energia elettrica e di importazione.

Al fine di assicurare un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione nazionale, che si configura come un monopolio naturale, il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete tutti i soggetti che ne facciano richiesta nel rispetto delle condizioni tecni-

che ed economiche stabilite per il servizio di vettoriamiento³¹ dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas. Tra le disposizioni contenute nella direttiva del Ministero dell'Industria del 21 gennaio 2000, è previsto che il gestore debba adottare un codice di trasmissione e dispacciamento che disciplini le relative attività e i rapporti tra il gestore stesso, gli utenti e i proprietari delle reti di trasmissione. Inoltre, nelle more della costituzione dell'Acquirente Unico, il gestore della rete di trasmissione nazionale svolgerà le funzioni di garante della fornitura di energia elettrica ai clienti vincolati, cedendo ai distributori l'energia elettrica da fonti rinnovabili acquistata dai generatori alle condizioni pattuite nelle convenzioni di lungo periodo con Enel.

Il dispacciamento dell'energia elettrica avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta "passante"; dopo tale data il gestore della rete organizzerà un mercato all'ingrosso dell'energia, funzionante secondo la modalità del merito economico.

L'attività di importazione

Cessato il monopolio legale di Enel, attualmente le modalità e le condizioni per le importazioni di energia elettrica in Italia sono disciplinate, oltre che dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/99, anche da una serie di delibere adottate dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas nel corso del 1999³². In ottemperanza al decreto legislativo n. 79/99, Enel, in veste di gestore della rete, ha individuato nell'ottobre 1999 la massima capacità di interconnessione con l'estero disponibile per nuovi impegni contrattuali in materia di importazione di energia elettrica, determinata con riferimento alla capacità complessiva di trasporto delle linee di interconnessione con l'estero, alla ripartizione della capacità di trasporto tra le reti estere dei paesi confinanti e in applicazione dei criteri di sicurezza definiti da Enel in qualità di gestore della rete. Al netto dei contratti di importazione pluriennali e annuali sottoscritti da Enel, la capacità disponibile per le importazioni dell'anno 2000 ammonta nei periodi estivi (da aprile a luglio e da settembre a ottobre) a 5000 MW, in agosto a 2200 MW e nei periodi invernali (da novembre a marzo) a 5400 MW. Per l'anno 2000, il 48% della capacità di importazione disponibile è stata destinata al mercato libero, mentre il restante 52% è riservato al mercato vincolato.

31. Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 18 febbraio 1999, n. 13.

32. Trattasi delle seguenti delibere: n. 13 del 18 febbraio 1999; n. 162 del 28 ottobre 1999, così come modificata dalla delibera n. 172 dell'11 novembre 1999, recante "Disposizioni urgenti in materia di impor-

tazioni di energia elettrica ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 79/99"; n. 180 del 3 dicembre 1999, che disciplina le modalità e le condizioni delle importazioni in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti.

A causa dell'insufficienza di capacità di trasporto disponibile, per l'anno 2000 le richieste di vettoriamiento di energia elettrica importata sono state allocate tendo conto di un tetto massimo per soggetto richiedente, pari al 20% della massima capacità disponibile, e di un limite alla quota importabile per paese non superiore al 15% della capacità massima di trasporto disponibile da ciascun paese confinante con l'Italia. L'individuazione di limiti alla capacità di importazione, per singolo operatore e per paese, risponde all'esigenza di consentire opportunità di accesso all'interconnessione con l'estero al maggior numero di importatori.

L'attività di distribuzione di energia elettrica

Infine, con riferimento all'attività di distribuzione di energia elettrica, che presenta condizioni di monopolio naturale locale, il decreto legislativo n. 79/99 ha previsto che, entro il 31 marzo 2001, operi in ogni territorio comunale un unico concessionario. In Italia, i Comuni in cui sono presenti più distributori sono 296; di questi, in 192 Comuni distributori diversi da Enel servono più del 20% della popolazione. La razionalizzazione della distribuzione può avvenire adottando iniziative di aggregazione tra i concessionari presenti nello stesso comune, da comunicare al Ministero dell'Industria entro il 31 marzo 2000. Nell'ambito degli specifici compiti di tutela del mercato attribuiti all'Autorità garante della concorrenza, particolare attenzione rivestiranno le intese che coinvolgono Enel Distribuzione in termini di effetti sugli assetti di mercato futuri.

Alle società di distribuzione partecipate dagli enti locali che servono almeno il 20% delle utenze, il decreto legislativo n. 79/99 concede la possibilità, in caso di mancato accordo per l'aggregazione, di richiedere a Enel la cessione dei rami d'azienda dedicati all'esercizio dell'attività di distribuzione. Tale opportunità è concessa ai 192 Comuni di cui sopra; tra questi 18 erogano energia elettrica a oltre 200.000 utenti. L'eventuale cessione dei rami d'azienda dovrà realizzarsi entro il 31 marzo 2001. Nel caso in cui le parti non raggiungano un accordo sul valore dei rami d'azienda ceduti, la norma prevede il ricorso a una procedura arbitrale.

Gli interventi dell'Autorità

Unapace-Enel

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Enel Spa, avviata a seguito di una segnalazione dell'Unione Nazionale Aziende Produttrici e Consumatrici di Energia Elettrica (di seguito Unapace). Il procedimento ha riguardato presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Enel Spa mediante la stipulazione di contratti pluriennali per la fornitura

di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. In particolare, i contratti presi in esame dal procedimento contenevano due clausole idonee a restringere la concorrenza. La prima concerneva l'estensione da uno a tre anni della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica; la seconda attribuiva a Enel un diritto di prelazione nel caso in cui il proprio cliente ricevesse offerte più vantaggiose dai concorrenti (cosiddetta "clausola inglese"). Gli accordi in esame erano stati stipulati nel corso dei mesi precedenti l'avvio dell'istruttoria e recavano scadenze che superavano il limite temporale imposto per l'attuazione della direttiva 96/92/CE negli ordinamenti degli Stati membri (19 febbraio 1999), essendo tutte comprese tra l'agosto 2000 e il giugno 2001.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni avrebbe consentito a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, per effetto della direttiva 96/92/CE, di contrarre liberamente le proprie forniture con produttori diversi da Enel. Questa restrizione assumeva particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore di Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godeva Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, risultava suscettibile di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) è stato ritenuto particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza sul mercato elettrico italiano, considerando, oltre alla posizione dominante di Enel, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

Nel corso del procedimento Enel ha modificato le condizioni alle quali ciascun cliente può recedere dal contratto di fornitura. Infatti, dopo aver integrato la clausola di durata con la disposizione, contenuta nella delibera n. 120/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che prevede per il cliente un diritto di recesso unilaterale per la durata di un anno a decorrere dalla data di acquisizione della qualifica di cliente idoneo, Enel ha soppresso la clausola di prelazione, contenuta nei contratti stipulati nel corso del 1998. Inoltre, Enel ha fornito un'interpretazione vincolante della clausola di durata secondo la quale, nel periodo successivo a quello stabilito dalla disposizione precedente (un anno dopo l'acquisizione dell'idoneità), ciascun cliente idoneo può chiedere di rinegoziare il contratto in caso di variazioni tariffarie e/o legislative, intendendosi ricom-

prese in tale ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali emerse in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Le modifiche apportate da Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica sono state ritenute sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione. Pertanto, l'Autorità, pur considerando che le preesistenti clausole di prelazione e durata configurassero una violazione del divieto di abuso di posizione dominante, di cui all'articolo 82 del Trattato CE, in quanto idonee a limitare la produzione e gli sbocchi al mercato, ha ritenuto che la società Enel avesse provveduto a rimuovere le condizioni contrattuali che le avrebbero permesso di esercitare in modo abusivo la propria posizione dominante. L'impegno assunto nell'interpretazione autentica della clausola di durata contenuta negli accordi stipulati successivamente al 1° ottobre 1998 è stato ritenuto atto a garantire ai clienti idonei, attuali e futuri, che intendano stipulare contratti per la fornitura di energia elettrica con Enel, una sufficiente libertà di potersi svincolare dal rapporto contrattuale e di beneficiare degli effetti di liberalizzazione del mercato elettrico.

GAS NATURALE

Assetto di mercato, evoluzione normativa e interventi dell'Autorità

Al centro del dibattito relativo al settore del gas naturale nel corso dell'anno è stata la questione di come dare recepimento alla direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 allo scopo di creare un mercato interno concorrenziale del gas naturale ed entrata in vigore il 10 agosto 1998. La direttiva ha stabilito norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico, disciplinando le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione e precisando i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio dell'attività di trasporto, distribuzione, fornitura e stoccaggio del gas naturale³³. Le disposizioni della direttiva impongono agli Stati membri requisiti minimi di apertura dei mercati, lasciando a ciascuno Stato la facoltà di intraprendere interventi più estesi di liberalizzazione e di dare applicazione ai principi generali sanciti dalla direttiva. L'adozione delle misure legislative regolamentari e amministrative necessarie a recepire la direttiva deve avvenire entro il 10 agosto 2000.

Il contesto italiano presenta peculiarità che lo differenziano non poco da quello dei maggiori Paesi membri, essendo caratterizzato da un quasi-monopolio di fatto in capo alla società Snam Spa

(controllata da Eni Spa) in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento estero del gas, acquisto in esclusiva della produzione nazionale di Eni, trasporto e stoccaggio) e dalla posizione dominante di Snam nella distribuzione primaria ai clienti industriali e termoelettrici. Il gruppo Eni, direttamente tramite Italgas Spa e indirettamente mediante le vendite alle imprese locali, è anche il principale fornitore delle imprese di distribuzione secondaria del gas alle famiglie e ai consumi assimilabili.

Nel 1998, il consumo di gas naturale in Italia ha raggiunto i 62 miliardi di metri cubi, destinati per il 40% ai consumi delle famiglie, per il 35% agli usi industriali e per la restante parte ai produttori di energia elettrica. Il consumo di gas naturale è costantemente cresciuto nel corso degli ultimi anni, fino a costituire più del 55% del consumo di energia delle famiglie, circa il 42% del consumo energetico industriale e circa il 25% del consumo energetico dei produttori di energia elettrica. Alcune stime recenti prevedono un'ulteriore crescita del consumo di gas naturale, pari a circa 25 miliardi di tonnellate entro i prossimi cinque anni. Poiché la produzione nazionale (per il 91% imputabile al gruppo Eni tramite Agip) soddisfa a oggi solo il 30% circa del fabbisogno nazionale, l'Italia si trova in una situazione di mercato dipendente dalle importazioni. Nel 1998, il 91% circa delle importazioni di gas naturale in Italia sono state effettuate da Snam. Di queste, circa il 10% è stato importato per conto terzi, principalmente Enel e, in misura minore, altri piccoli operatori (ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 9/91). I quantitativi importati da Snam provengono dall'Algeria (54%), dalla Russia (39%), dai Paesi Bassi (7%) attraverso tre gasdotti, controllati da Snam spesso congiuntamente con le compagnie estere che gestiscono l'estrazione e la trasmissione del gas nei diversi paesi d'origine. Per l'importazione di gas naturale da questi paesi (cui recentemente si sono aggiunti la Libia e la Norvegia) Snam ha sottoscritto contratti la cui durata è approssimativamente di 20-25 anni. Molti di questi contratti, circa il 60%, contengono clausole cosiddette *"take-or-pay"*, che garantiscono ai produttori livelli minimi di introiti, indipendentemente dai volumi effettivamente consegnati. Spesso queste clausole sono compensate attraverso forme di flessibilità che consentono agli acquirenti di effettuare variazioni nei livelli annuali di ritiro concordati, anticipando o posticipando le quantità ritirate in un determinato arco temporale.

33. Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a "Norme comuni per il mercato interno del gas naturale", in GUCE L 204/1 del 21 luglio 1998.

A Edison, il principale concorrente di Snam, fa capo circa lo 0,5% del totale del gas importato in Italia e circa l'11,1% della produzione totale nazionale. La evidente asimmetria esistente tra Snam e il principale concorrente Edison nella fase di approvvigionamento del gas si riflette anche nelle fasi della trasmissione e stoccaggio e della distribuzione primaria e secondaria. Con riferimento all'attività di trasmissione e stoccaggio del gas, Snam risulta proprietaria della quasi totalità della rete nazionale di trasmissione (il 97% contro il 3% di Edison) e della quasi totalità degli impianti di stoccaggio, che possono contenere fino a 28 miliardi di metri cubi. La distribuzione primaria, che rappresenta i consumi di industrie, produttori di elettricità e aziende di distribuzione, assorbe circa il 60% del gas naturale; a parte rare eccezioni nelle regioni in cui opera Edison, la quasi totalità dei consumatori primari è servita da Snam. Con riferimento alla distribuzione secondaria, si rileva che l'attività di distribuzione e rivendita a valle è oggi realizzata da un numero elevato di imprese locali, molte delle quali municipalizzate. Direttamente, tramite Italgas, e indirettamente, attraverso l'intermediazione delle imprese di distribuzione locale, Snam rappresenta anche il principale fornitore nella fase della distribuzione secondaria. Complessivamente, Snam soddisfa circa il 91% della domanda totale di gas naturale in Italia.

La posizione di assoluto rilievo di Snam nelle diverse fasi in cui si articola il settore del gas comporta che il processo di trasposizione dei principi quadro contenuti nella direttiva comunitaria venga realizzato ponendo particolare attenzione alle peculiarità che caratterizzano la situazione italiana. Nel novembre 1999, l'Autorità ha reso un parere al Governo e al Parlamento esprimendo le proprie osservazioni in merito ai contenuti dell'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144, relativi alle misure da adottare per il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria.

Segnalazione sulla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale

L'Autorità ha osservato che il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti "clienti idonei") e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Secondo l'articolo 18 della direttiva, i clienti idonei sono individuati sulla base di misure adottate dagli Stati membri che assicurino che almeno gli impianti a gas per la produzione di energia elettrica e tutti gli altri clienti finali con consumi annui superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo rientrino nella categoria. L'Autorità ha anzitutto auspicato che la

trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano non comporti alcun peggioramento delle attuali opportunità di acquisto del gas naturale per gli utilizzatori che non sono sottoposti a regime tariffario, anche qualora essi non raggiungano i livelli minimi di consumo previsti dalla direttiva per la qualifica di “clienti idonei”³⁴. L'Autorità ha al riguardo osservato che l'applicazione automatica dei criteri minimi previsti dalla direttiva al contesto italiano non soltanto potrebbe rivelarsi insufficiente a conseguire gli obiettivi di apertura dei mercati nazionali del gas naturale e della creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio, ma potrebbe consolidare la posizione di Snam, restringendo la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti.

Con riferimento ai dati del 1998, l'individuazione dei clienti idonei in Italia sulla base dei criteri minimi previsti dalla direttiva, comporterebbe che i produttori nazionali di elettricità rappresenterebbero più dei due terzi dei consumi di gas dei futuri clienti idonei. Come è noto, infatti, oltre il 70% dei consumi di gas naturale dell'industria italiana proviene da imprese industriali di piccole e medie dimensioni con consumi individuali che non raggiungono la soglia dei 5 milioni di metri cubi per anno. L'Autorità ha posto in evidenza che, affinché il recepimento della direttiva non comporti una restrizione della facoltà di negoziare oggi garantita agli utilizzatori di gas, la qualifica di “clienti idonei” dovrebbe essere attribuita a tutti i consumatori che attualmente negoziano, collettivamente o individualmente, le proprie forniture con Snam. La conseguente maggiore apertura del mercato interno rispetto al livello minimo previsto dalla direttiva (60% in luogo del 30% dei consumi del 1998) consentirebbe, infatti, di tenere adeguatamente conto della specifica situazione nazionale. Inoltre, l'iniziale identificazione dei consumatori attualmente sottoposti a regime tariffario come “clienti vincolati” dovrebbe essere limitata a un prestabilito arco temporale, al termine del quale anche a questa categoria di consumatori dovrebbe essere riconosciuto il diritto di “libertà di fornitura”.

In considerazione del fatto che gli attuali livelli della produzione nazionale rendono necessario un sempre crescente ricorso alle importazioni per soddisfare la domanda interna, l'Autorità ha poi auspicato

34. La normativa vigente prevede che siano sottoposti a regime tariffario tutti i consumi di gas naturale per cottura dei cibi, acqua calda e riscaldamento individuale e centralizzato, i consumi ospedalieri non superiori a 300 mila metri cubi annui e

i consumi per usi artigianali, commerciali e industriali non superiori a 200 mila metri cubi annui. Al di sopra di tale soglia di consumo tutti i rapporti hanno natura negoziale collettiva o individuale.

che venga agevolata la concorrenza tra le imprese a partire dalla fase dell'approvvigionamento di gas naturale. A tal fine, appare opportuna, in primo luogo, una costante attività di controllo da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Perché tale controllo sia efficace occorre che l'Autorità di regolazione sia informata preventivamente circa l'eventuale intenzione del proprietario della rete di negarne l'accesso e sia messa in condizione di risolvere le eventuali controversie, disponendo di tutte le informazioni necessarie sugli impegni *take-or-pay* previsti dai contratti d'importazione di cui all'articolo 25, paragrafo 3 della direttiva. In secondo luogo, è stata sottolineata l'esigenza, ai fini di introdurre una maggiore concorrenza dal lato dell'offerta, di richiedere a Eni di cedere a terzi, concorrenti di Snam, una quota dei propri approvvigionamenti di gas naturale. Un primo passo in questa direzione può essere la cessione sul mercato interno di una quota del gas naturale estratto da Eni nei giacimenti italiani, attualmente acquistato in esclusiva da Snam. Una seconda possibilità attiene invece agli approvvigionamenti esteri. L'Autorità ha espresso l'avviso che il rispetto degli impegni *take-or-pay* stabiliti dai contratti d'importazione stipulati prima dell'entrata in vigore della direttiva 98/30/CE lasci margini di flessibilità sufficienti per sollecitare il confronto concorrenziale fin dalla prima fase della filiera del gas naturale. Secondo stime recenti, nell'insieme dei contratti di importazione di gas naturale il rispetto delle clausole *take-or-pay* consentirebbe infatti crescenti disponibilità residue di gas, cui corrisponderebbero forniture che potrebbero essere acquistate da imprese concorrenti di Snam. Nella fase di avvio, la stessa Snam potrebbe cedere alle proprie concorrenti parte dei propri approvvigionamenti esteri, alle stesse condizioni contrattuali convenute con il fornitore.

Inoltre, data la particolare situazione di partenza che caratterizza il mercato italiano del gas naturale - l'assenza di monopoli legali di cui debba essere liberalizzata l'attività - il recepimento della direttiva dovrebbe porsi, a giudizio dell'Autorità, l'obiettivo di regolamentare le attività d'impresa caratterizzate da monopoli naturali, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, senza introdurre segmentazioni della domanda e limitazioni al confronto competitivo nelle altre fasi della filiera. A tal fine, l'Autorità ha auspicato che siano previste società separate relativamente alle attività, oggi integrate verticalmente in Snam, di trasporto, stoccaggio, approvvigionamento e vendita di gas e sia fissato un termine entro il quale realizzare la separazione proprietaria delle società impegnate nelle stesse attività, come misura indispensabile per raggiungere definitivamente un assetto concorrenziale del mercato italiano del gas naturale. La separazione proprietaria delle attività di trasporto e stoccaggio dovrebbe prevedere che l'attuale con-

trollo sulla rete e sugli stoccaggi sia trasferito in capo a diverse imprese, costituite a questo scopo e sottoposte alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Fra le componenti rilevanti del sistema nazionale del gas che dovranno essere ridefinite per dare attuazione alla direttiva, la legge delega richiama quelle relative al servizio di pubblica utilità e affida al Governo l'obiettivo di assicurare, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva europea ammette, all'articolo 3, paragrafo 2, che gli Stati membri, nell'interesse generale, possano imporre alle imprese di gas naturale obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come, quantunque il mercato italiano sia particolarmente dipendente dalle forniture estere, non sia attualmente previsto alcun obbligo di mantenere riserve strategiche di gas a carico dell'impresa attualmente monopolista. Allo scopo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, potrebbe essere opportuno imporre un simile obbligo a ogni impresa di gas naturale, con la conseguenza di assicurare, anche in condizioni critiche, la continuità delle forniture. L'Autorità ha auspicato non solo che venga favorita la massima diversificazione geografica negli approvvigionamenti esteri, ma anche che sia consentito l'utilizzo degli stoccaggi esistenti da parte di ciascuna impresa di gas naturale operante nel mercato nazionale, superando la situazione attuale di disponibilità in condizioni di esclusiva di fatto in capo a Snam, e assoggettando il prezzo per l'utilizzo degli stoccaggi alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. A tal fine, dovrebbero essere modificate le norme che non consentono di separare nettamente la concessione per il solo stoccaggio dalla concessione per la coltivazione dei giacimenti di idrocarburi.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'articolo 19 della direttiva 98/30/CE³⁵ rappresenti uno strumento appropriato e sufficiente

35. In particolare, l'articolo 19 della direttiva è volto ad assicurare condizioni di reciprocità nelle situazioni di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo, prevedendo: in primo luogo, che *“i contratti di fornitura di gas [...] conclusi con un cliente idoneo di un altro Stato membro non possono essere vietati se il cliente è considerato idoneo*

in entrambi i sistemi interessati” (paragrafo 1, lettera a); in secondo luogo, che se *“il cliente è considerato idoneo soltanto in uno dei due sistemi, la Commissione, tenendo conto della situazione del mercato e dell'interesse comune, può obbligare la parte che rifiuta la fornitura di gas richiesta a effettuarla su richiesta dello Stato membro in cui si trova il cliente idoneo”* (paragrafo 1, lettera b).

per assicurare alle imprese italiane idonee condizioni di concorrenza sul mercato europeo, in presenza di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo. A giudizio dell'Autorità, l'adozione di eventuali ulteriori misure fondate su restrizioni della categoria dei clienti idonei sarebbe pertanto superflua e tale da non garantire lo scopo. Al contrario, solo la massima apertura alla concorrenza del mercato interno assicurerebbe alle imprese italiane il riconoscimento delle più ampie opportunità competitive sugli altri mercati nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Evoluzione del settore e sviluppi normativi

Il processo di concentrazione in atto nella moderna distribuzione commerciale al dettaglio (che rappresenta poco più del 50% delle vendite al dettaglio di beni di largo e generale consumo) è continuato durante il 1999, soprattutto tra le imprese di media dimensione, che si sono ingrandite e rafforzate acquisendo punti vendita e piccole catene locali. Le posizioni relative dei maggiori operatori del settore sono invece rimaste sostanzialmente invariate rispetto all'anno precedente; la fusione tra Carrefour e Promodès porterà tuttavia a un rafforzamento di Promodès/Gruppo GS in Italia nel segmento degli ipermercati, dove GS diverrà il primo operatore nazionale. Non vi sono state entrate di rilievo nel settore, in particolare di imprese estere. Il livello di concentrazione nella distribuzione moderna rimane ridotto (le prime cinque imprese hanno una quota di mercato del 40% circa) e decisamente più basso che nella maggioranza degli altri paesi europei.

Di particolare rilievo appare l'evoluzione del segmento dei discount, che ha registrato una sostanziale stabilizzazione. Contestualmente, è iniziato un processo di selezione e concentrazione degli operatori che ha portato all'uscita degli operatori più deboli, alla riduzione delle insegne, all'abbandono del segmento da parte di importanti imprese come Esselunga, che hanno preferito concentrare la loro attività nelle formule distributive nelle quali possono vantare competenze distintive. All'interno di questo processo di concentrazione va apparentemente inserita anche la creazione, da parte di alcune imprese consorziate alla Coop Italia e di alcune imprese consorziate al Conad, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa, cui sono stati conferiti tutti i punti vendita delle imprese aderenti. Alla luce delle caratteristiche dell'assortimento di prodotti offerto da tali punti vendita, simile in diversi casi a quello di superettes e super-

mercati, e del fatto che Coop Italia fungerà da centrale d'acquisto per Sviluppo Discount, l'Autorità ha aperto un'istruttoria per appurare se la costituzione di Sviluppo Discount costituisca un'intesa volta al coordinamento delle politiche commerciali delle imprese partecipanti nel mercato delle superettes e dei supermercati.

Dal punto di vista della tipologia e delle dimensioni dei punti vendita la distribuzione moderna al dettaglio in Italia presenta una struttura peculiare rispetto agli altri maggiori paesi europei, caratterizzata dalla netta prevalenza dei punti vendita di superficie media o piccola. Tale situazione non è stata modificata, ma anzi è stata rafforzata dalla prima fase di attuazione della riforma avviata con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha favorito le superfici minori grazie al meccanismo dell'accorpamento delle licenze. I ritardi nell'approvazione da parte delle Regioni dei piani e dei criteri sulla base dei quali verranno concesse o negate le autorizzazioni per le strutture di maggiori dimensioni e il tentativo delle Regioni di contenere comunque lo sviluppo delle grandi superfici di vendita entro stretti limiti fanno prevedere che questa particolare struttura della distribuzione moderna prevarrà ancora in futuro.

A tale struttura sembra corrispondere anche un diverso posizionamento dei principali operatori nei diversi segmenti: mentre gli operatori esteri sono presenti in particolare nel segmento degli ipermercati (con una quota del 45% sul fatturato del segmento contro una quota del 16% nel caso dei supermercati), quelli italiani sono presenti soprattutto nei supermercati.

Per quanto riguarda le centrali d'acquisto, il 1999 è stato un anno di assestamento dopo le vicende del 1997-98. Successivamente allo scioglimento di Supercentrale, GS ha formato una centrale d'acquisto con Finiper, mentre Il Gigante ha aderito alla centrale Mecades Fin-Unvo e Vegé, che avevano formato Euromadis, dopo lo scioglimento della centrale, hanno aderito rispettivamente alla centrale Sirio (con Sigma e Crai) e Interdis (con alcuni soci uscenti di Crai). E' stata tuttavia annunciata la costituzione di una supercentrale di acquisto tra Coop Italia e il consorzio Conad, cioè il primo e il terzo operatore della distribuzione moderna, che potrebbe avere conseguenze di rilievo sia sull'evoluzione strutturale del settore che sulle relazioni a monte con i fornitori. Le implicazioni di una tale intesa per la concorrenza dovranno essere valutate attentamente, dovendosi considerare sia la misura in cui i vantaggi di costo derivanti dall'accresciuto potere di acquisto saranno trasferiti ai consumatori, sia le conseguenze a valle, soprattutto nelle aree in cui le imprese aderenti a Coop Italia e al consorzio Conad detengono consistenti quote di mercato.

Sul piano dei rapporti tra produttori e distributori, si registra un aumento del potere contrattuale dei distributori, derivante da un lato dalla sempre maggiore quota di acquisti effettuata presso la distribuzione moderna, sia di prodotti confezionati (dove la quota della distribuzione moderna è superiore al 70%) che di prodotti freschi, e dall'altro dalla crescente sofisticazione dei distributori stessi.

I prodotti a marchio del distributore rappresentano circa il 10% delle vendite presso la distribuzione moderna italiana, un valore molto più basso che in paesi come la Francia e la Germania, dove essi rappresentano circa un quarto delle vendite, e del Regno Unito, nel quale si raggiunge quasi il 50%. La situazione però è differenziata sia in termini di distributori che di prodotti: mentre le imprese aderenti a Coop Italia realizzano circa il 14% del fatturato con prodotti a marchio, vi sono importanti catene nelle quali i prodotti a marchio del distributore hanno un peso marginale o addirittura nullo; a livello di grandi gruppi di prodotti, le marche commerciali coprono il 14% circa delle vendite del comparto dei prodotti per la cura della casa, ma solo il 5% circa nelle bevande e ancor meno nei prodotti per la cura della persona; il peso della marca commerciale nelle diverse categorie di prodotti varia inoltre da distributore a distributore. In generale, quanto più i produttori di marca detengono un *know-how* tecnologico e hanno una forte immagine, tanto più difficile appare lo sviluppo delle marche commerciali. I prodotti a marchio appaiono dunque in grado di rafforzare il potere contrattuale dei distributori in misura diversa a seconda del distributore e della tipologia di prodotto, e comunque in una misura decisamente inferiore ad altri paesi.

In prospettiva, le relazioni tra industria e distribuzione verranno influenzate dall'adozione dell'euro sotto due profili: la più facile comparabilità dei prezzi di fornitori provenienti da diversi paesi e la maggiore attrattività ed efficacia delle centrali d'acquisto internazionali. Entrambi gli sviluppi accresceranno la competizione tra i fornitori e diminuiranno i prezzi pagati dai distributori; la conservazione di un adeguato livello di competizione a valle appare la migliore garanzia affinché i guadagni di costo siano trasferiti ai consumatori. Da questo punto di vista, un attento scrutinio degli accordi tra distributori e delle intese che portano alla creazione di centrali d'acquisto appare necessario e auspicabile, in Italia ma soprattutto a livello europeo.

La distribuzione non alimentare appare dominata ancora dal dettaglio tradizionale specializzato. Le grandi superfici specializzate stanno acquistando tuttavia un peso sensibile in categorie come i giocattoli o l'elettronica e gli elettrodomestici.

Anche la distribuzione all'ingrosso sta conoscendo una fase di concentrazione, che emerge in modo particolarmente evidente nella distribuzione di bevande, dove le imprese produttrici di birra controllano o detengono partecipazioni in molti tra i grossisti più importanti, con quote di mercato elevate in alcuni mercati locali. Nella fornitura di prodotti alimentari agli esercizi impegnati nella ristorazione commerciale stanno emergendo imprese di rilievo nazionale, come la Marr di Rimini, con quote di mercato piccole, ma significative rispetto alla frammentarietà che ancora caratterizza il settore. La concorrenza nel settore della distribuzione all'ingrosso, in particolare per quanto riguarda il segmento delle forniture alla ristorazione commerciale, appare comunque piuttosto elevata, anche grazie alla riconversione verso tale attività dell'offerta dei *cash&carry*.

Per quanto riguarda l'applicazione delle previsioni contenute nel decreto legislativo n. 114/98, al 31 marzo 2000, e dunque a distanza di quasi un anno dalla data in cui le Regioni avrebbero dovuto definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale necessari all'adozione degli strumenti urbanistici a livello comunale, la situazione relativa allo stato di avanzamento dei provvedimenti regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 appare estremamente eterogenea. Dal quadro complessivo emerge, tuttavia, che le Regioni generalmente non hanno colto le opportunità di promozione del mercato che potevano discendere dal ruolo di protagoniste del processo di riforma del settore della distribuzione commerciale loro assegnato. In particolare, alcune Regioni non hanno ancora provveduto ad adottare le misure previste dal decreto legislativo n. 114/98; altre Regioni si sono limitate ad approvare leggi che rimandano a successivi atti di natura amministrativa la definizione delle materie loro delegate; altre Regioni ancora hanno adottato i provvedimenti di loro competenza, fornendo tuttavia, seppur in misura differente, una lettura restrittiva delle disposizioni della normativa nazionale che lasciavano spazi di discrezionalità interpretativa.

Con riferimento alle Regioni inadempienti, la mancata adozione dei provvedimenti di loro competenza da un lato non ha reso possibile l'avvio del nuovo sistema autorizzatorio in relazione all'apertura di esercizi della media e grande distribuzione, dall'altro ha precluso l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando una notevole incertezza anche per quanto concerne gli esercizi commerciali di piccole dimensioni, la cui apertura nel nuovo regime avrebbe dovuto essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente. Peraltro, proprio al fine di evitare il verificarsi di questa situazione,

il decreto legislativo n. 114/98 aveva previsto l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle Regioni nell'espletamento delle funzioni loro affidate, che tuttavia, almeno a tutt'oggi, non è stato ancora attivato.

Inoltre, dalle informazioni disponibili circa le iniziative sinora assunte a livello regionale in attuazione del decreto legislativo, risulta che in molte Regioni sono state reintrodotte limitazioni all'accesso e all'esercizio dell'attività di operatore commerciale che la normativa nazionale aveva inteso superare. Tra queste si menzionano: l'introduzione nelle indicazioni di pianificazione regionale di parametri quantitativi per lo sviluppo delle grandi e medie superfici di vendita; la previsione di ulteriori periodi di sospensione per la presentazione delle domande di apertura degli esercizi della media e della grande distribuzione; la fissazione di limiti di superficie per le diverse strutture di vendita inferiori a quelli previsti dalla normativa nazionale; la reintroduzione delle tabelle merceologiche; la mancata previsione dell'intervento sostitutivo regionale in caso di inadempimenti a livello comunale.

Nel complesso, dunque, i ritardi nell'adozione dei provvedimenti di competenza delle Regioni, nonché il contenuto di tali provvedimenti, ove adottati, non hanno sinora consentito di dare attuazione al disegno di riforma del settore che era stato prefigurato dalla normativa nazionale.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione alla costituzione di un'impresa comune cooperativa che gestirà i punti di vendita *discount* di alcuni consorziati a Coop Italia e Conad (SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT). Inoltre, l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione riguardanti, rispettivamente, le misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 di riforma della distribuzione commerciale e la disciplina degli orari di vendita delle farmacie (MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE; SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ORARI E TURNI DELLE FARMACIE).

Sviluppo Discount-Gestione Discount

Nel novembre 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione all'acquisizione del controllo congiunto, da parte di Centro-nord Discount e delle sette cooperative aderenti a Coopitalia che costituiscono il Polo delle Cooperative, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa. Sviluppo Discount Spa gestisce tutti i punti

vendita della distribuzione al dettaglio della tipologia *discount* precedentemente gestiti da Gestione Discount Spa (aderente al Consorzio Nazionale Coopitalia) e da Top Di, società controllata da Conad del Tirreno. Detta operazione, perfezionata in seguito alla stipula di un contratto di compravendita sottoscritto dalle parti nel mese di giugno 1999, è stata ritenuta di natura cooperativa. Infatti, benché Sviluppo Discount appaia in grado di svolgere in pressoché totale autonomia funzionale e gestionale la maggior parte delle funzioni imprenditoriali necessarie alla gestione dei *discount*, affidando a Coopitalia soltanto la funzione di centrale d'acquisto, essa opererà nei mercati della distribuzione moderna nei quali sono presenti anche i soggetti controllanti. Pertanto, l'acquisizione del controllo congiunto della società Sviluppo Discount integra gli estremi di un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

L'Autorità intende approfondire nell'ambito dell'istruttoria, al 31 marzo 2000 ancora in corso, quale sia l'impatto concorrenziale dell'operazione, con riferimento all'attività svolta dalle imprese partecipanti nei segmenti dei *soft discount*, delle *superette* e dei supermercati.

Parere sulle misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, circa gli indirizzi e i criteri di carattere generale che le Regioni dovrebbero seguire nell'esercizio dei propri poteri in attuazione del decreto legislativo n. 114/98, contenente la riforma della distribuzione commerciale. In particolare, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 114/98, le Regioni avrebbero dovuto definire, entro il 24 aprile 1999, gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Già nel febbraio 1998, in un parere espresso su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità aveva auspicato che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, nella misura in cui lasciavano margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma. Nel parere dell'aprile 1999 l'Autorità ha inteso nuovamente richiamare l'attenzione delle amministrazioni regionali sulla necessità di evitare l'introduzione, nei provvedimenti di propria competenza, di restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale.

Con riferimento al potere assegnato alle Regioni di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, l'Autorità ha sottolineato che la portata innovatrice del decreto legislativo n. 114/98, rispetto alla precedente normativa nazionale fondata sulla legge n. 426/71, risiede proprio nella circostanza che esso cessa di avere quale obiettivo centrale la pianificazione quantitativa dell'offerta, per adottare una prospettiva di tutela di interessi generali, principalmente di tipo urbanistico (tutela dell'assetto urbano, dell'ambiente, dei beni artistici e culturali) o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti geografici (disponibilità di servizi commerciali nei Comuni minori, disponibilità di parcheggi e così via). In tale contesto, sarebbe contrastante con lo spirito della riforma del settore della distribuzione commerciale, nonché contrario ai principi di concorrenza, un utilizzo dei poteri delle Regioni, in attuazione del decreto n. 114/98, che si traducesse in una riproposizione di forme di pianificazione dell'offerta consistenti nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alle possibilità di entrata.

In tale prospettiva l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 114/98, di "assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" dovrebbe essere perseguito non attraverso la previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati, bensì impedendo che vengano frapposti ostacoli allo sviluppo della distribuzione commerciale non giustificati dalle esigenze di tutela degli assetti urbanistici e degli interessi dei consumatori. A tale fine, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione. Eventuali obiettivi quantitativi di crescita individuati dalle Regioni dovrebbero avere valore di mero orientamento riguardo allo sviluppo minimo auspicato nel settore. L'"equilibrio" nello sviluppo nel settore della distribuzione commerciale dovrebbe, per contro, essere perseguito utilizzando gli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese (misure volte a elevare il livello professionale e riqualificare, attraverso opportuni corsi di formazione e aggiornamento, gli operatori in attività, a favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti, a predisporre programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, ad agevolare le forme di aggregazione tra piccoli e medi esercizi e infine a

promuovere i centri di assistenza tecnica). Si tratta, invece che di bloccare l'evoluzione del mercato, di fornire alle piccole e medie imprese un contesto favorevole per adattarsi all'evoluzione della domanda, trovando adeguati spazi di competitività.

L'Autorità ha dunque sottolineato che, per essere conformi ai principi della concorrenza, gli indirizzi regionali per l'insediamento delle attività commerciali dovrebbero delineare un sistema tale da limitare le ipotesi di non accoglimento di una domanda di autorizzazione nel settore commerciale soltanto ai casi in cui l'accoglimento della stessa pregiudicherebbe il conseguimento di specifici obiettivi di interesse generale, evitando un'impostazione di semplice protezione degli interessi delle imprese già operanti. Ogni decisione di non accoglimento della domanda di autorizzazione dovrebbe contenere una puntuale e argomentata motivazione, con esplicito riferimento agli obiettivi di interesse generale perseguiti.

Inoltre, è necessario evitare la reintroduzione a livello regionale delle tabelle merceologiche, la cui eliminazione, disposta dal decreto legislativo n. 114/98, ha costituito uno degli aspetti qualificanti della riforma del settore. La reintroduzione di tale strumento, attraverso disposizioni che comportino una connessione dell'autorizzazione alla operatività dell'esercizio in un determinato settore merceologico, si tradurrebbe infatti in una limitazione della possibilità di adeguare flessibilmente, nel corso del tempo, la gamma di prodotti venduti, in palese contrasto con gli obiettivi della riforma.

L'Autorità ha inoltre auspicato che il ricorso alla possibilità, da parte dei Comuni in base a criteri adottati dalle Regioni, di bloccare per due anni l'entrata degli esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto legislativo, sia rigorosamente circoscritta ai casi in cui tale limitazione sia strettamente necessaria al perseguimento di obiettivi di interesse generale di tipo urbanistico o volti alla protezione degli interessi dei consumatori, quali possono essere, ad esempio, i programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, che vengono esplicitamente menzionati nel decreto legislativo.

Infine, in merito ai criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, l'Autorità ha sottolineato che la programmazione urbanistica dovrebbe essere strettamente indirizzata alla tutela dell'assetto territoriale e non essere utilizzata anche per perseguire direttamente obiettivi di programmazione commerciale, quali la realizzazione di un corretto equilibrio tra le diverse forme distributive (per i quali il decreto legislativo n. 114/98 prevede appositi strumenti). In questa prospettiva, dovrebbe essere evitata

la possibilità, per le amministrazioni comunali, di introdurre limitazioni delle aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali unicamente al fine di limitare l'apertura di un eccessivo numero di punti vendita. Anche una rigida individuazione, negli strumenti urbanistici, delle destinazioni d'uso con riferimento alle tipologie di esercizi commerciali come definite all'articolo 4 del decreto legislativo (esercizi di vicinato, medie e grandi superfici di vendita), appare eliminare elementi di flessibilità al sistema senza essere strettamente giustificata, in termini così generalizzati, da esigenze di tipo urbanistico.

Segnalazione sulla regolamentazione degli orari e turni delle farmacie

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai presidenti delle Giunte regionali, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, relativa alle distorsioni del funzionamento del mercato conseguenti alle vigenti normative regionali concernenti le modalità di svolgimento dell'attività delle farmacie, con particolare riferimento al regime degli orari e dei turni delle stesse.

L'Autorità, che aveva già affrontato tale tematica in diverse precedenti occasioni³⁶, ha osservato che alcune disposizioni contenute nelle normative regionali, ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, relative agli orari di apertura, ai turni di servizio, alla chiusura per riposo, per festività o per ferie delle farmacie, sono suscettibili di determinare significative restrizioni della concorrenza. Nell'analisi dell'Autorità, tali restrizioni non solo non appaiono funzionali alla tutela di interessi pubblici ma, al contrario, sembrano anche passibili di compromettere l'efficiente soddisfacimento delle esigenze dei consumatori.

L'Autorità ha, in particolare, osservato che pur essendo certamente necessario, al fine di assicurare agli utenti un servizio continuativo, regolare e capillare, il mantenimento degli obblighi di apertura minima attualmente esistenti (orari e turni minimi), non appaiono invece giustificabili le disposizioni che impongono un orario di apertura massimo quotidiano o settimanale di ogni esercizio, un limite minimo di giorni di chiusura per ferie annuali, nonché la chiusura per festività. Il carattere restrittivo di tali previsioni è poi accentuato dalle disposizioni, anche regolamentari, volte a rendere uniformi gli orari di apertura.

Infatti, l'obiettivo di interesse generale di garantire un servizio farmaceutico continuo e capillare sul territorio nazionale potrebbe essere assicurato dall'imposizione agli operatori del settore del

rispetto degli orari e turni minimi di vendita anche nei giorni festivi e nella fascia notturna, mentre ogni altra disposizione volta a impedire l'erogazione di servizi oltre tali orari e turni appare del tutto superflua, oltre che restrittiva della concorrenza. In particolare, secondo l'Autorità, al fine di incrementare il confronto concorrenziale tra gli operatori e il conseguente benessere dei consumatori, occorrerebbe rimuovere: *i*) il limite di ore massime all'orario in cui le farmacie hanno facoltà di apertura giornaliera o settimanale, estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa; *ii*) i giorni di chiusura obbligatoria domenicale o per festività; *iii*) il limite minimo di ferie annuali; *iv*) l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di uniformità negli orari di apertura.

La presenza di tali vincoli, infatti, lungi dal rappresentare una norma a tutela del consumatore, appare volta a stabilizzare il reddito degli operatori del settore, in quanto minimizza la possibilità che la clientela di ciascuno venga sottratta dagli altri, riducendo drasticamente gli incentivi per gli operatori a migliorare le condizioni qualitative dei servizi offerti ai consumatori. La possibilità di prestare il servizio al di là degli orari e turni minimi prefissati potrebbe viceversa consentire alle farmacie, secondo l'analisi dell'Autorità, non soltanto di incrementare il livello di offerta a vantaggio del consumatore, ma anche di differenziarsi dai concorrenti, adattandosi alle diverse caratteristiche della domanda. In questa prospettiva, l'Autorità ha auspicato una revisione delle normative regionali volta a eliminare i limiti e le distorsioni della concorrenza che non risultano giustificati da esigenze di interesse generale.

TRASPORTI

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Nel settore del trasporto marittimo, le prospettive di liberalizzazione sembrano ancora lontane, nonostante il Regolamento del Consiglio n. 3577/92³⁷ abbia previsto, da un lato, che per i servizi

36. Si rinvia, in particolare, a REGOLAMENTO DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI, Bollettino n. 23/1998.

37. Regolamento (CE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernen-

te l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi marittimi fra Stati membri, in GUCE L 364/7 del 7 dicembre 1992.

marittimi di linea il cabotaggio con le isole sia liberalizzato nell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 1999, dall'altro, che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico.

In Italia, vista soprattutto la scadenza del termine della convenzione stipulata dallo Stato con il gruppo Finmare, fissata nel 2008, il periodo di transizione verso l'effettiva liberalizzazione appare ingiustificatamente lungo. In tale contesto, il volume e le modalità di calcolo dei sussidi, oltre che alcuni privilegi regolamentari concessi alla flotta pubblica, come ad esempio la priorità negli approdi, anche quando quest'ultima è in concorrenza con altri operatori nello svolgimento di parti del servizio pubblico, costituiscono ostacoli significativi all'entrata di nuovi operatori. Di fatto, gli ingressi di nuovi operatori nel settore del trasporto marittimo finiscono per essere scoraggiati e comunque rari. Soprattutto appaiono ancora più rari i casi di sovrapposizione di più soggetti nell'ambito della medesima rotta, anche quando le condizioni della domanda sembrerebbero consentirlo.

Al riguardo occorre sottolineare l'esigenza, da subito, di una separazione netta tra servizi sociali meritevoli di sussidio (vale a dire quelli svolti per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o in orari in cui l'offerta sarebbe altrimenti insufficiente) e servizi da svolgere in concorrenza (relativi ai periodi e agli orari in cui il flusso di utenti consentirebbe che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori) e della conseguente riforma del sistema di sovvenzioni.

Una più rapida attuazione del processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio e la previsione di procedure concorrenziali per l'attribuzione dei sussidi necessari per lo svolgimento del servizio pubblico possono favorire lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nel settore del trasporto marittimo e contribuire da un lato al miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta, dall'altro alla riduzione degli oneri a carico dello Stato, senza per questo rinunciare al soddisfacimento delle esigenze sociali degne di tutela.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Negli ultimi due decenni, l'industria del trasporto aereo è stata oggetto di una vasta liberalizzazione sia a livello internazionale che nei singoli paesi. All'interno dell'Unione europea, a partire dall'a-

prile 1997, i vettori nazionali possono offrire i loro servizi in ciascuno Stato membro. In ambito comunitario, con l'eccezione del Regno Unito, la privatizzazione dei vettori nazionali appare tuttora limitata; essa ha invece interessato le maggiori compagnie in Asia, Sud America e Australia.

I principali effetti della liberalizzazione emersi a livello internazionale sono stati una accresciuta concorrenza, l'ingresso, soprattutto negli Stati Uniti, di nuovi operatori, tariffe più basse e un forte aumento del traffico aereo. Ciononostante, la contendibilità del mercato è stata minore del previsto. Numerosi sono i fattori che hanno contribuito a rendere difficile l'ingresso di nuovi operatori nel settore: la necessità di disporre di *slot*; l'esistenza di sistemi di fidelizzazione dei viaggiatori, quali i punti miglia o i programmi *frequent flyer*; gli effetti rete (i vettori competono non tanto sulla singola rotta, ma su un fascio di rotte tra loro connesse) e le alleanze strategiche volte al loro sfruttamento; la necessità di disporre di sistemi computerizzati per le prenotazioni e il controllo della biglietteria. Tali fattori costituiscono ostacoli all'ingresso soprattutto per gli operatori di minori dimensioni, restringendo l'ambito concorrenziale ai vettori più importanti.

Nel settore del trasporto aereo esistono attualmente forti incentivi alla concentrazione, che stanno portando a notevoli mutamenti negli assetti concorrenziali sia a livello internazionale che all'interno dei singoli paesi. Analogamente, sono frequenti le alleanze strategiche tra compagnie aeree; molto spesso si tratta di accordi di *code sharing*, vale a dire di condivisione dei codici delle compagnie sulla stessa tratta. La valutazione concorrenziale di tali intese va effettuata considerando numerosi aspetti. Infatti, in molti casi, gli accordi di *code sharing* presentano aspetti proconcorrenziali, laddove comportano la creazione di nuovi servizi e l'abbassamento dei costi, soprattutto sulle rotte dove la domanda è limitata. D'altra parte gli accordi di *code sharing* possono comportare anche rischi per la concorrenza soprattutto quando vengono conclusi su mercati dove sono presenti pochi operatori con numerose rotte in comune.

La concorrenza nei mercati del trasporto aereo dipende in larga misura anche dall'assetto degli aeroporti. Nel settore dei servizi aeroportuali, tuttavia, i comportamenti dei gestori degli aeroporti rischiano di vanificare gli effetti della liberalizzazione prevista dalla direttiva 96/67/CE³⁸. Peraltro, la configurazione del mercato

38. Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dell'assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in GUCE L 272/36 del 25 ottobre 1996.

Gli interventi dell'Autorità

dei servizi di *handling* non si riflette solamente sulle condizioni di concorrenza nel trasporto aereo, ma va valutata anche nella prospettiva del crescente interesse che gli operatori privati mostrano per la gestione dei principali scali aeroportuali nazionali.

Al 31 marzo 2000 l'Autorità sta conducendo un'istruttoria su possibili abusi di posizione dominante nell'aeroporto di Roma-Fiumicino (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING). Nel corso dell'anno è stato inoltre reso un parere, ai sensi dell'articolo 22, sulla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea e sulla revisione della Convenzione tra Stato e Alitalia (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI AEREI DI LINEA CON GLI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA).

Aeroporti di Roma-Tariffe del Ground-Handling

Nel novembre 1999, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da società e associazioni operanti nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Aeroporti di Roma Spa, per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di assistenza a terra (*ground handling*) dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e in quello della gestione delle infrastrutture dello stesso aeroporto. I presunti comportamenti abusivi consisterebbero in particolare in: *i*) una rimodulazione del sistema tariffario dei servizi di assistenza a terra offerti, la quale, contemplando un sistema di sconti fedeltà abbinati a sconti quantitativi, sarebbe suscettibile di creare barriere all'ingresso di nuovi operatori su tale mercato e di determinare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti fornite ai vettori aerei; *ii*) ostacoli posti all'autoproduzione di servizi di assistenza a terra da parte di un vettore e all'attività di altri operatori nello stesso mercato, nonché nell'imposizione di condizioni di transazione ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie nella sub-concessione ai concorrenti dei locali necessari per svolgere la loro attività.

L'istruttoria, che al 31 marzo 2000 è ancora in corso, è stata avviata ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE in quanto i comportamenti oggetto di indagine, riducendo sostanzialmente le possibilità per le imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi in un mercato nazionale, potrebbero pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario.

Regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea

Nel luglio 1999 l'Autorità ha inviato al Ministro dei Trasporti e della Navigazione un parere in merito all'atto aggiuntivo di revisio-

ne della Convenzione del 15 aprile 1992, n. 4372 tra Stato e Alitalia, adottato il 31 marzo 1999, e alla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea.

A differenza dei voli di linea all'interno dell'Unione europea, i servizi di linea di trasporto aereo per destinazioni al di fuori dell'area comunitaria avvengono in regime regolamentare che limita la quantità offerta e il numero di soggetti ammessi a operare. Al riguardo, l'Autorità ha sollecitato il Governo ad adoperarsi per giungere alla designazione di una pluralità di vettori italiani nell'ambito della revisione degli accordi bilaterali con gli Stati non aderenti all'Unione europea e per favorire l'entrata in vigore degli accordi di *open sky* che sanciscono la completa libertà di traffico per tutte le compagnie aeree dei Paesi contraenti sulle rotte che li collegano.

Con specifico riferimento alla revisione della Convenzione con Alitalia, l'Autorità ha rilevato come la possibilità di esercitare le rotte in concessione attraverso punti intermedi in Italia consente ad Alitalia di operare su due destinazioni nazionali utilizzando un solo aeromobile, reintroducendo di fatto privilegi già presenti nella precedente Convenzione. Tale previsione garantisce, infatti, ad Alitalia l'esclusiva su rotte non servite direttamente, a prescindere dalla sua capacità di operarle senza scali intermedi, precludendo così l'ingresso di altri vettori su una rotta tra l'Italia e un paese non aderente all'Unione europea, anche qualora Alitalia non disponesse della capacità di trasporto sufficiente per servirla regolarmente.

Analogamente, la previsione contenuta nell'atto aggiuntivo di revisione della Convenzione che consente ad Alitalia di operare le rotte in concessione anche tramite accordi di *code sharing* e *code sharing/block space* con altri vettori è apparsa idonea a determinare una restrizione della concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che la presenza di un numero limitato di vettori sulle rotte extracomunitarie e la protezione regolamentare nei confronti degli ingressi di nuovi concorrenti possono far sì che gli accordi di *code sharing* tra Alitalia e il vettore estero designato dall'altro Paese conducano di fatto da un duopolio a un monopolio, con una possibile riduzione della capacità offerta e un aumento dei prezzi. In tal senso opererebbe anche la norma che prevede che Alitalia possa ottenere la concessione per un collegamento, anche servendolo con uno scalo intermedio in un altro Paese e operando la seconda metà della tratta con un accordo in *code sharing* con un vettore estero, laddove un vettore nazionale concorrente verrebbe ammesso a operare sullo stesso collegamento solo

effettuando un volo diretto punto-punto, con oneri evidentemente maggiori in termini di impegno sia di capacità di trasporto che di equipaggi.

L'Autorità ha auspicato che l'atto aggiuntivo della Convenzione con Alitalia fosse quindi oggetto di opportune modifiche allo scopo di eliminare le previsioni che possono risultare pregiudizievoli per gli utenti del servizio aereo.

TRASPORTI FERROVIARI

Nel settore del trasporto ferroviario, l'attuazione delle direttive comunitarie n. 91/440/CEE³⁹, 95/18/CE⁴⁰ e 95/19/CE⁴¹ al fine di conseguire la separazione della gestione dell'infrastruttura dall'erogazione di servizi di trasporto continua a incontrare resistenze nella maggior parte dei paesi europei. In Italia, anche se si è ormai prossimi alla ristrutturazione organizzativa delle Ferrovie dello Stato volta alla creazione di aree funzionali (divisionalizzazione) e alla separazione contabile tra l'attività di gestione dell'infrastruttura e quella dei servizi di trasporto, si è ancora lontani dalla separazione effettiva tra le due attività. In relazione all'accesso al trasporto ferroviario, in base all'articolo 5 del decreto legge 28 marzo 2000, n. 70, potranno ottenere l'autorizzazione all'accesso alla rete anche le imprese, private o straniere, che propongano la vendita di servizi merci o passeggeri sul territorio nazionale.

Come l'Autorità ha già avuto modo di rilevare in una segnalazione del giugno 1998 riguardante lo schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE⁴², la separazione contabile e societaria non risulta idonea, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile e societaria dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione sostanziale tra le due attività. Un obiettivo questo che appare particolarmente desiderabile, oltre che più agevolmente raggiungibile, nel trasporto merci. A conferma di ciò, la recente decisione con la quale l'Autorità ha dovuto ribadire l'esistenza di comportamenti discriminatori posti abusivamente in essere dalle Ferrovie dello Stato a favore di imprese partecipate o controllate operanti nei mercati del trasporto combinato, sebbene tali imprese fossero separate dalle Ferrovie non solo da un punto di vista contabile, ma anche sotto il profilo societario (CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO).

Cesare Fremura/Assologistica-Ferrovie dello Stato**Gli interventi dell'Autorità**

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa (FS) per presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. L'istruttoria ha consentito di accertare che FS ha abusato della posizione dominante detenuta, grazie a una riserva di legge, nel mercato della trazione ferroviaria, ponendo in essere comportamenti discriminatori idonei a favorire Italcontainer, società controllata da FS operante nel mercato del trasporto intermodale di container, e Cemat, società partecipata da FS operante nel trasporto bimodale di casse mobili, rispetto agli operatori concorrenti.

Il trasporto intermodale di container e quello bimodale di casse mobili rappresentano due particolari tipologie del servizio di trasporto merci che, per le loro caratteristiche peculiari, si differenziano dalle altre forme di organizzazione del trasporto tradizionale di merci, in quanto si fondano sull'ottimizzazione dell'impiego di più modalità di trasporto e sulla capacità di organizzare nel modo più efficiente possibile la combinazione di diverse tratte, minimizzando i tempi di trasbordo. Il trasporto di container ha come origine o destinazione un terminal portuale e, pertanto, riguarda il trasporto di merci da punto a punto con modalità marittima, stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia/mare). Il trasporto di casse mobili, invece, riguarda il trasporto di merci da punto interno a punto interno del territorio e avviene con l'utilizzo delle sole modalità stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia). La diversa tipologia dei contenitori, container o casse mobili, risponde proprio alle diverse caratteristiche di robustezza necessarie per l'effettuazione di tratte marittime.

Per entrambe le modalità di trasporto, la trazione ferroviaria risulta indispensabile, in quanto il trasporto simultaneo di grandi quantità di merci su distanze medio-lunghe (collegamenti porti/terminali interni o terminali/terminali) non potrebbe essere effettuato con economicità comparabile per mezzo del trasporto stradale. L'organizzazione del servizio di trasporto ferroviario di container e casse mobili può avvenire secondo due modalità distinte denominate "traffico a treno completo" e "traffico diffuso". La prima si caratte-

39. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, in GUCE L 237/25 del 24 agosto 1991.

40. Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, in GUCE L 143/70 del 27 giugno 1995.

41. Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, in GUCE L 143/75 del 27 giugno 1995.

42. Bollettino n. 21/1998.

rizza per l'impiego, da parte degli operatori, di treni completi di varie dimensioni, la cui offerta viene programmata da FS in base alle esigenze dell'operatore tenendo conto delle compatibilità generali. Il traffico diffuso riguarda invece l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni viaggianti secondo orari e percorsi definiti da FS.

I comportamenti di FS, oggetto dell'istruttoria, hanno riguardato, in primo luogo, la definizione del sistema tariffario (prezzi, sconti, penali) per la vendita dei servizi di trazione agli operatori attivi nei due mercati del trasporto combinato. In particolare, è stato accertato che le significative modifiche apportate alla struttura tariffaria dopo il 1995, che hanno interessato prevalentemente il traffico a treno completo con riferimento al trasporto di container e il traffico diffuso per il trasporto di casse mobili, non hanno avuto alla base alcun criterio di efficienza o economicità. La documentazione acquisita presso la sede di FS ha permesso di evidenziare, al contrario, come l'impresa abbia applicato una politica tariffaria spesso non in grado di coprire neanche i costi variabili. Ciò, in particolare, per il servizio a treno completo, dove le perdite di FS sono risultate tanto più elevate quanto maggiori sono stati i volumi di traffico movimentati sulla singola tratta.

Le modalità di applicazione del sistema tariffario sono inoltre risultate esplicitamente volte a favorire Italcontainer e Cemat nei rispettivi mercati. Tra i privilegi concessi da FS a tali società sono stati rilevati: *i*) termini di dilazione più ampi per il pagamento delle somme dovute; *ii*) la liquidazione anticipata dei ristorni (particolari forme di sconto) su base trimestrale; *iii*) una diversa incidenza delle penali.

Con specifico riguardo al mercato dei container è stato evidenziato, inoltre, come i legami strutturali tra questa società e FS (compresa la coincidenza tra i vertici di Italcontainer e quelli della Divisione di FS che si occupa del trasporto combinato, Asa Logistica Integrata) abbiano permesso a Italcontainer lo sfruttamento di vantaggi informativi sulla programmazione e i costi dei propri concorrenti.

Nel trasporto di casse mobili è stato rilevato che la posizione di privilegio attribuita a Cemat è stata ulteriormente accentuata attraverso l'affidamento a quest'ultima della gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS, che ha conferito a Cemat un rilevante vantaggio competitivo nell'organizzazione dei servizi di terminalizzazione.

L'istruttoria ha consentito di accertare che i comportamenti di FS nel mercato del trasporto intermodale di container hanno pro-

dotto, nel corso del periodo considerato, discriminazioni tali da consentire a Italcontainer, la cui quota di treni movimentati è passata dal 25% a oltre il 44%, di beneficiare per intero della crescita del mercato del trasporto di container a scapito degli altri concorrenti, la cui posizione è rimasta invece pressoché stabile in termini di numero di treni movimentati e si è significativamente ridotta in termini di quota. Alcuni dei concorrenti, inoltre, per poter beneficiare almeno in parte dei privilegi concessi a Italcontainer, sono stati costretti a trasformarsi in clienti di tale società. Nel mercato del trasporto di casse mobili, i comportamenti abusivi posti in essere da FS hanno impedito lo svolgimento di qualunque forma di concorrenza potenziale ed effettiva, contribuendo a mantenere una configurazione sostanzialmente monopolistica del mercato.

Deve pertanto evidenziarsi che la separazione societaria tra Italcontainer e Cemat, da un lato, e FS dall'altro, non ha impedito l'adozione da parte di quest'ultima di comportamenti di abuso di posizione dominante distorsivi della concorrenza nei mercati del trasporto combinato. Le restrizioni poste in essere da FS sono state ritenute dall'Autorità particolarmente gravi, in quanto volte a utilizzare il potere di mercato derivante da un regime di monopolio legale per limitare la concorrenza in mercati non riservati. A ciò si aggiunga che le violazioni accertate sono risultate in larga misura analoghe, e per molti versi più gravi, di quelle in relazione alle quali l'Autorità aveva già diffidato la società in un altro procedimento in materia di abuso di posizione dominante concluso nel 1993 (FREMURA-FS⁴³). Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità ha comminato a FS una sanzione pari al 3,5% del fatturato realizzato dalla vendita dei servizi di trazione ferroviaria agli operatori attivi nei mercati del trasporto combinato, per un ammontare di 6.288 milioni di lire.

ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

Edizione Holding/Autostrade-Concessioni e costruzioni autostrade

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'acquisizione da parte di Edizione Holding Spa, attiva in numerosi mercati,

43. Bollettino n. 18-19/1993.

tra i quali quello della ristorazione autostradale attraverso la società controllata Autogrill Spa, del controllo di Autostrade Spa.

Le attività interessate dall'operazione sono state individuate: *i)* nella gestione della rete autostradale; *ii)* nell'affidamento in subconcessione dei servizi prestati nelle aree di sosta della rete autostradale; *iii)* nei servizi di ristorazione resi agli automobilisti nelle aree di sosta della rete autostradale. Autostrade è presente nei primi due mercati, essendo concessionaria, anche attraverso società controllate, di varie tratte della rete autostradale nazionale a pagamento (circa il 56% in termini di chilometri) ed essendo titolare dell'affidamento in subconcessione dei servizi offerti nelle aree di sosta ubicate sulle tratte autostradali di sua pertinenza. Sul mercato della ristorazione autostradale, invece, è presente Autogrill, controllata da Edizione Holding, che opera attraverso subconcessioni ottenute prevalentemente dal gruppo Autostrade. In particolare, Autogrill è presente su 180 dei 249 punti di ristoro ubicati sulla rete gestita dal gruppo Autostrade, realizzando oltre l'80% del fatturato complessivo derivante dall'attività di ristorazione su tale rete. Su larghi tratti della rete autostradale, peraltro, Autogrill è l'unico operatore.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione, così come era stata notificata, sarebbe stata idonea a rafforzare la posizione dominante di Autogrill. Innanzitutto, Autostrade e le società dalla stessa controllate, facendo seguito a direttive di Edizione Holding, avrebbero potuto assumere direttamente, alla scadenza delle subconcessioni, la fornitura del servizio di ristoro autostradale, se non in tutte le aree di sosta almeno in quelle strategicamente più rilevanti. Ciò avrebbe consentito a Edizione Holding di sottrarre al meccanismo di assegnazione mediante gara alcune aree di sosta, con l'effetto di mantenere all'interno del gruppo quelle in cui è già presente Autogrill e di acquisire agevolmente quelle dove attualmente operano altre imprese.

Inoltre, è stato ritenuto che anche nel caso di affidamento dei servizi di ristorazione con procedure a evidenza pubblica, la concentrazione avrebbe determinato comunque un rafforzamento della posizione dominante di Autogrill in ragione, tra l'altro, dei privilegi informativi che inevitabilmente vengono in essere tra società facenti capo a un medesimo centro di controllo.

Infine, a seguito della concentrazione, Autogrill avrebbe potuto beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza allo stesso gruppo di Autostrade, quali ad esempio la possibilità di influenzare il processo di trasformazione delle aree di servizio, in modo da renderlo più rispondente alle esigenze della medesima Autogrill, oppure la possibilità di beneficiare di parte delle *royalties* realizzate da

Autostrade dall'affidamento in subconcessione del servizio di ristorazione autostradale (nella misura della propria partecipazione, ovvero del 18%). Tale vantaggio, del quale avrebbe beneficiato unicamente Autogrill rispetto ai concorrenti, si sarebbe tradotto in un indubbio incentivo a porre in essere comportamenti strategici di gruppo, quali ad esempio la presentazione di offerte per l'affidamento delle subconcessioni sistematicamente più elevate di quelle degli altri partecipanti alla gara.

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso il procedimento, autorizzando l'operazione a condizione che vengano rispettati i seguenti impegni:

- i)* che Autostrade Spa e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumano direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidino sempre a terzi la fornitura di tale servizio attraverso procedure competitive trasparenti e non discriminatorie, adeguatamente pubblicizzate;
- ii)* che Autostrade Spa e le società da essa controllate affidino a uno o più soggetti terzi, indipendenti e qualificati, la gestione delle suddette procedure competitive, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti;
- iii)* che non sia incrementata la quota, attualmente pari al 72%, relativa ai punti di ristoro affidati direttamente o indirettamente a Autogrill rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade.

L'Autorità ha infatti ritenuto che il rispetto delle suddette condizioni possa assicurare che la concentrazione non determini l'eliminazione o una riduzione significativa della concorrenza nel mercato della ristorazione autostradale.

TELECOMUNICAZIONI

Il 1999 ha visto l'avvio dell'offerta commerciale di servizi di telefonia da parte degli operatori di rete fissa che avevano ottenuto una licenza nell'ambito del nuovo quadro regolamentare entrato in vigore il 1° gennaio 1998. Inizialmente, i servizi offerti dai nuovi operatori di rete fissa riguardavano esclusivamente le chiamate

Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

interdistrettuali con selezione dell'operatore. A partire dall'inizio del 2000 è stata resa operativa la selezione di operatori diversi da Telecom Italia anche per le chiamate locali⁴⁴.

Il moltiplicarsi delle offerte di servizi di telefonia, oltre a favorire un allargamento delle possibilità di scelta per i consumatori, ha indotto una sostanziale riduzione dei prezzi della telefonia, in particolare per quanto concerne le chiamate internazionali, interurbane e verso i numeri dei cellulari. I benefici di queste nuove offerte si sono estesi sia alle imprese, che avevano già potuto godere dei vantaggi della liberalizzazione dei servizi di trasmissione dati e di telefonia per gruppi chiusi di utenti, sia alle famiglie, che hanno per la prima volta avuto modo di scegliere tra diversi operatori di telefonia fissa.

Il 1999 è stato inoltre caratterizzato dall'amplessissima diffusione dei servizi di accesso alla rete Internet, determinata principalmente dall'interesse emerso da parte degli operatori di telecomunicazioni a fornire direttamente sul mercato anche servizi di accesso a Internet, in concorrenza con gli altri fornitori del servizio Internet presenti sul territorio. In proposito, si è estesa la tendenza a offrire ai propri clienti l'accesso a Internet a fronte del pagamento della sola tariffa telefonica locale, senza la necessità di corrispondere alcun canone di abbonamento annuale. Questa possibilità, offerta dapprima dagli operatori Tiscali e Infostrada e immediatamente dopo da Telecom Italia, nasce grazie all'opportunità data dagli accordi di interconnessione stipulati da ciascun nuovo operatore telefonico con Telecom per ottenere dalla stessa Telecom una corresponsione per il traffico terminato su archi di numerazione assegnati a tale operatore. In sostanza, i nuovi operatori telefonici e la stessa Telecom sono in grado di utilizzare i proventi da traffico telefonico conseguiti attraverso la diffusione di Internet per finanziare l'accesso alla rete da parte degli utenti.

Più in particolare, i nuovi operatori di rete fissa, che offrono servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento, sono in grado di finanziare l'offerta tramite un meccanismo attraverso il quale questi operatori usufruiscono della retrocessione da parte di Telecom di una quota dei ricavi da traffico telefonico generati dall'accesso a Internet. Ciò implica che ogni qualvolta un abbonato al servizio di accesso gratuito si collega alla rete, si generano per il nuovo operatore di rete fissa ricavi da traffico telefonico, con i quali esso copre i costi della fornitura del servizio di accesso a Internet. La contrapposizione di interessi, in ordine alla ripartizione dei ricavi telefonici, tra il gestore della rete pubblica commutata, da cui hanno origine le chiamate per l'accesso a Internet, e i fornitori di servizi di accesso aveva condotto all'emergere di contrasti sia tra i fornitori del servizio Internet e Telecom Italia (che sono stati oggetto del pro-

cedimento istruttorio ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM), sia tra la stessa Telecom e i nuovi operatori di rete fissa che avevano sottoscritto un contratto di interconnessione reciproca (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA).

Per quanto concerne il lato dell'offerta, l'ingresso dei nuovi operatori di rete fissa, accanto ai numerosi fornitori del servizio Internet, di dimensione nazionale o locale, nonché alla stessa Telecom Italia nell'attività di fornitura dei servizi di accesso a Internet, ha comportato un forte mutamento delle condizioni competitive in questo mercato, la cui dinamica risulterà fortemente condizionata dalle scelte di sviluppo infrastrutturale e commerciale dei nuovi operatori di rete fissa. Dal lato della domanda, appare evidente che l'introduzione dei servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento ha favorito nel corso del 1999 una massiccia utilizzazione della rete soprattutto da parte dell'utenza residenziale, contribuendo in tal modo a una più ampia diffusione dei servizi telematici in Italia.

La crescita dei mercati relativi alla rete Internet e l'aumento del numero degli operatori non ha, tuttavia, ridotto la necessità di interventi di carattere regolatorio e/o di tutela della concorrenza, a causa della presenza ancora nettamente dominante dell'operatore storico sia in termini di dotazione di infrastrutture che a livello di integrazione dei servizi offerti. In particolare, l'Autorità è intervenuta in merito all'offerta da parte di Telecom Italia di servizi Internet tramite modalità ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), una nuova modalità volta ad accelerare sensibilmente la velocità di collegamento, ritenendo abusiva l'esclusione degli altri operatori di telecomunicazioni dalla possibilità di effettuare la medesima offerta (INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL).

Per quanto riguarda i servizi radiomobili, è stata assegnata nella primavera del 1999 la quarta licenza per la realizzazione e la gestione di una rete nazionale con tecnologia GSM; il servizio commerciale dovrebbe essere reso disponibile entro la prima metà del 2000. Inoltre, sono state avviate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le procedure per l'assegnazione delle licenze per il servizio mobile di terza generazione UMTS (*Universal Mobile Telecommunications Service*), il cui avvio è previsto entro il 2002.

I rapporti tra gli operatori sono stati influenzati soprattutto da alcuni interventi a livello regolamentare finalizzati all'introduzione

44. Cfr. deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

di specifici obblighi da parte dei soggetti identificati come dotati di notevole forza di mercato nei rispettivi ambiti di attività. In particolare, con la delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 197 del 7 settembre 1999 sono stati notificati alla Commissione europea l'operatore di rete fissa Telecom Italia, come avente notevole forza nel mercato delle reti e dei servizi di telefonia pubblica fissa, nel mercato dei sistemi di linee affittate e nei servizi d'interconnessione, nonché gli operatori di rete mobile Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia, come aventi notevole forza nel mercato dei sistemi di comunicazioni mobili a uso pubblico e nei servizi d'interconnessione. Con riguardo alla notifica dell'operatore mobile Omnitel nel mercato nazionale dell'interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un proprio parere sulla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale si sottolinea l'importanza fondamentale dell'interconnessione con le reti mobili per lo sviluppo dell'intero sistema delle telecomunicazioni (PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI).

Anche per quanto concerne i rapporti economici tra operatori nel caso di chiamate da reti fisse verso reti mobili, vi sono stati rilevanti mutamenti del regime regolamentare che hanno condotto a una sostanziale modificazione della struttura e a una riduzione dei costi per questo tipo di comunicazioni. A seguito del passaggio della titolarità del prezzo delle comunicazioni uscenti dalla rete fissa e destinate verso numeri delle reti mobili in capo all'operatore fisso (passaggio disposto con la delibera n. 85/99 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sono stati infatti definiti dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni gli obblighi, gravanti sugli operatori identificati come aventi notevole forza di mercato nell'ambito dei servizi di interconnessione, nella fissazione della quota spettante all'operatore fisso e del prezzo di terminazione spettante all'operatore mobile (delibera n. 338/99 del 6 dicembre 1999). Tali obblighi comportano l'orientamento dei prezzi fissati da ciascun operatore ai costi di fornitura dei relativi servizi: pertanto, sulla base dell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quota spettante a Telecom Italia è stata determinata come non superiore al valore medio di 110 lire/minuto, mentre per entrambi gli operatori Telecom Italia e Omnitel Pronto Italia, il prezzo massimo di terminazione è stato ridotto a 360 lire/minuto, inteso come valore medio al minuto articolabile in picco e fuori picco. A questo proposito, nel parere espresso in merito alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto, compatibilmente con lo sviluppo di con-

dizioni concorrenziali sui mercati, suscettibili di ulteriori riduzioni tanto il valore medio di quota spettante all'operatore fisso quanto quello di terminazione dei due operatori mobili. La delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha inoltre disposto, sotto il profilo della struttura tariffaria, che i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile siano indipendenti dal profilo di abbonamento dell'utente mobile chiamato, eliminando così la precedente distinzione in utenza di affari e residenziale di tali prezzi. A seguito di queste modificazioni nella struttura dei prezzi di interconnessione tra la rete pubblica commutata e le principali reti mobili sono cambiate anche le tariffe praticate da Telecom Italia agli abbonati: la nuova articolazione tariffaria, introdotta il 16 febbraio 2000, è stata orientata soprattutto al restringimento della sperequazione esistente tra le tariffe piena e ridotta, e ha comportato un abbassamento delle prime e un rialzo delle seconde, con una contestuale riduzione delle diverse fasce orarie.

Sotto il profilo regolamentare, occorre, infine, soffermarsi brevemente sulla già citata introduzione all'inizio del 2000, nonché sull'operatività a livello nazionale entro il luglio 2000, della modalità di pre-selezione dell'operatore nel caso dei servizi su rete fissa. Attraverso tale funzione gli abbonati del gestore della rete pubblica commutata avranno la possibilità di usufruire su base permanente dei servizi di un altro operatore di rete fissa per tutte le tipologie di chiamata, senza bisogno di comporre il relativo codice di selezione⁴⁵. Contestualmente è stata disposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni anche l'introduzione della portabilità del numero relativamente al fornitore del servizio, che consente all'utente di mantenere il proprio numero (geografico o non geografico) quando decide di cambiare operatore titolare, a parità di tipologia di servizio e di ubicazione nell'ambito della stessa area locale⁴⁶. In entrambi i casi si tratta di innovazioni regolamentari che, una volta operative, tenderanno a facilitare l'ampliamento della base di clienti per gli operatori nuovi entranti.

Nel corso dell'anno, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile (TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE) e un abuso di posizione dominante da parte di Telecom in relazione all'offerta dei servizi di accesso a Internet (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM). E' stata

**Gli interventi
dell'Autorità in
materia di intese,
abusi di posizione
dominante e
concentrazioni**

45. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

46. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 4/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

inoltre comminata una sanzione per omessa comunicazione di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE). Al 31 marzo 2000 sono in corso due istruttorie riguardanti presunti abusi di posizione dominante di Telecom Italia nei mercati dei servizi di telecomunicazione (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA TECNOLOGIA ADSL).

Tim-Omnitel tariffe fisso mobile

Nel settembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte delle due società che nel periodo oggetto di istruttoria costituivano gli unici operatori attivi nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile: Telecom Italia Mobile Spa (Tim) e Omnitel Pronto Italia Spa (Opi).

Tim, controllata da Telecom Italia, risulta concessionaria unica del servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione fornito in tecnica analogica TACS ed è titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio radiomobile su tecnologia digitale GSM. Opi, costituita nel 1994, è un'impresa comune controllata dalla società Omnitel Sistemi Radiocellulari con il 70% del capitale sociale e da Pronto Italia con il rimanente 30%. La società è a sua volta titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio di comunicazione mobile su tecnologia digitale GSM e per l'installazione e la gestione della relativa rete e la partecipazione dei connessi servizi.

Il servizio di comunicazione mobile cellulare richiede l'interconnessione di ciascuna rete radiomobile con la rete pubblica commutata e con le altre reti radiomobili. Ai fini della valutazione dei comportamenti oggetto del provvedimento, è stato osservato che in Italia, a differenza della maggior parte dei paesi europei dove la regolamentazione in materia attribuisce la titolarità delle comunicazioni fisso-mobile al gestore della rete fissa, il quadro regolamentare ha per lungo tempo qualificato il servizio fisso-mobile come componente del servizio di telefonia reso dal gestore di rete mobile. Pertanto, fino all'entrata in vigore della delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 22 dicembre 1998, la titolarità delle condizioni economiche di offerta per le comunicazioni fisso-mobile su sistema GSM è stata in capo ai gestori mobili Tim e Opi, i quali possedevano piena libertà di definizione di tali condizioni, insistendo su di essi solo un obbligo informativo nei confronti del soggetto concedente.

Dai fatti accertati nel corso del procedimento istruttorio risulta che i comportamenti posti in essere dalle società Tim e Opi, tanto

nella fissazione dei prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile quanto nella definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, hanno costituito intese lesive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In relazione ai comportamenti di prezzo adottati nell'offerta al pubblico dei servizi di comunicazione mobile, le risultanze istruttorie hanno posto anzitutto in evidenza come vi siano state ripetute occasioni di incontri e scambi di informazione tra le parti, aventi ad oggetto tanto le condizioni di offerta del TACS quanto le modalità di definizione delle condizioni di offerta al pubblico del nuovo servizio GSM, offerto dalle due imprese. Contestualmente, è stata evidenziata l'esistenza di comportamenti paralleli di prezzo che hanno determinato un'assoluta identità fra i due gestori delle condizioni economiche di offerta al pubblico della componente di servizio fisso-mobile. Tali condizioni economiche, peculiari nella loro struttura, articolata in due prezzi per gli indicativi di tipo residenziale e in quattro prezzi per gli indicativi di tipo affari, erano inoltre, come ha posto in luce l'indagine conoscitiva avviata in materia dalla Commissione europea nel gennaio 1998, estremamente onerose rispetto alla media europea con riferimento agli indicativi residenziali in orario di punta. Esse sono state applicate e mantenute invariate dalle due società nella struttura e nel livello, in un contesto di dichiarata libertà di determinazione dei prezzi, per un periodo di tempo particolarmente prolungato che si estende dal 1996 al 1998. In particolare, è stato rilevato che nel corso del 1998, a fronte dell'ingresso sul mercato di nuovi operatori di rete fissa titolari delle condizioni economiche per il servizio fisso-mobile relativo alla propria utenza, nonché dell'imminente processo regolamentare di assegnazione di tale titolarità anche al gestore di rete fissa Telecom Italia, entrambe le imprese hanno avuto una serie di contatti inerenti specificamente alla materia delle comunicazioni fisso-mobile, miranti, tra l'altro, a definire strategie comuni di difesa dei ricavi da queste derivanti, ricavi che i sopradescritti eventi avrebbero minacciato. Inoltre, l'obiettivo di mantenere elevati i ricavi derivanti dalle comunicazioni fisso-mobile è stato ulteriormente perseguito dalle due imprese attraverso comuni tentativi di eliminazione degli arbitraggi sul traffico fisso-mobile, realizzati con il meccanismo delle triangolazioni internazionali, conseguenti all'elevato valore dei prezzi fisso-mobile in orario di punta praticati al pubblico. Infine, l'analisi istruttoria ha mostrato come alla fine del 1998, anche a fronte dei risultati dell'indagine della Commissione europea relativa alle condizioni economiche per i servizi mobili, le imprese per la prima volta abbiano ritenuto di dover procedere a una modifica delle condizioni economiche per il traffico fisso-mobile applicate fino ad allora, procedendo, di conseguenza,

alla conclusione di un accordo che definiva una proposta comune di nuovi livelli e articolazione dei prezzi, costruita in modo da mantenere sostanzialmente inalterati, tenuto conto dell'effetto di elasticità della domanda alle variazioni dei prezzi, i propri rispettivi ricavi per la componente del traffico proveniente da rete fissa. In effetti, dai documenti istruttori è risultato che attraverso la suddetta manovra, entrata in vigore il 6 gennaio 1999, le imprese intendevano perseguire l'obiettivo di cristallizzare il precedente equilibrio di mercato, opponendosi all'esplicarsi degli effetti positivi, in termini di determinazione di un equilibrio più efficiente nell'offerta di servizi fisso-mobile, derivanti dall'operare di nuovi concorrenti.

Con riferimento ai comportamenti assunti dalle due imprese nel mercato dei servizi di interconnessione, è emerso come, dopo un periodo di tre anni in cui le imprese avevano costantemente applicato un costo di interconnessione reciproca inizialmente fissato nel 1995, Tim e Opi si siano accordate per innalzare il costo di interconnessione tra le rispettive reti dal valore precedentemente vigente al costo più elevato tra quelli che i due gestori mobili avevano separatamente dichiarato presso il Ministero delle Comunicazioni come condizioni praticabili al vincitore della gara per la terza licenza radio-mobile in tecnica DCS 1800. Considerato che il valore di interconnessione fissato tra Tim e Opi non sembra avere per tali imprese rilevanza economica in virtù del sostanziale bilanciamento nei rapporti di traffico reciproci, la ridefinizione verso l'alto di tale costo, nella fase di ingresso del nuovo concorrente Wind e in via preliminare all'attuazione di trattative per l'interconnessione con i nuovi operatori di rete fissa, è apparso volto a innalzare barriere all'accesso sul mercato attraverso l'induzione di maggiori costi per i nuovi entranti. La seconda evidenza fornita dall'indagine istruttoria è che, pur a fronte di modalità di trattativa complessivamente differenziate, le imprese hanno applicato condizioni economiche di interconnessione analoghe, sia nella struttura che nel livello, verso gli operatori terzi di rete fissa. In particolare, entrambi i gestori hanno individuato, nei contratti di interconnessione diretta, condizioni economiche per la terminazione sulle proprie reti del traffico originato da reti fisse di altri operatori che equivalgono sostanzialmente ai prezzi da loro applicati nei confronti dell'utenza Telecom Italia, al netto del compenso corrisposto a tale gestore.

Ai fini della valutazione della restrittività delle intese in esame, è stato osservato come tanto la pratica concordata relativa al 1998, quanto l'accordo del 6 gennaio 1999, nonché l'intesa sulla definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili per gli altri operatori di telecomunicazioni abbiano avuto per ogget-

to ed effetto una consistente restrizione della concorrenza sul mercato dei servizi di comunicazione mobile personale. Quanto alle prime due intese, la fissazione di condizioni economiche uniformi per i servizi di comunicazione fisso-mobile è stata posta in essere dagli unici due soggetti operanti sul mercato e ha avuto luogo in relazione alla totalità dei servizi di comunicazione mobile personale. Inoltre, le condizioni economiche considerate erano relative a una componente estremamente rilevante del traffico di pertinenza dei due gestori e, quindi, del complesso dei diversi servizi da essi offerti in regime concorrenziale nel mercato delle comunicazioni mobili. Quanto alla definizione dei prezzi di interconnessione per i terzi operatori, l'accordo fra le parti è stato ritenuto lesivo in quanto si è concretizzato nella fissazione di prezzi di servizi intermedi necessari ai terzi operatori per operare in concorrenza con i gestori mobili nella fornitura del servizio di comunicazione mobile all'utenza finale. Tenuto conto della gravità di tali elementi, l'Autorità ha deciso, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie alle due società nella misura dell'1,8% del fatturato per le intese relative alla fissazione dei prezzi dei servizi di comunicazione fisso-mobile, dell'1,1% del fatturato per l'accordo del 6 gennaio 1999 e dell'1% del fatturato per l'intesa relativa alla fissazione dei prezzi dei servizi di interconnessione. Complessivamente, le sanzioni applicate sono state di 100 miliardi e 432 milioni per Tim e di 46 miliardi e 868 milioni per Opi.

Associazione Italiana Internet Providers-Telecom

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti di Telecom Italia per abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività ai fornitori del servizio Internet e della fornitura di collegamenti all'utente finale attraverso la rete telefonica pubblica commutata (PSTN) e la rete digitale di servizi integrati (ISDN). L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte dell'Associazione Italiana Internet Providers nella quale si segnalavano alcuni presunti comportamenti abusivi tenuti da Telecom Italia, fra i quali in particolare: *i*) la vendita sottocosto dei servizi Tin e Interbusiness; *ii*) il finanziamento delle perdite causate dalla fornitura dell'accesso a Internet all'utenza residenziale e affari con i proventi derivanti dall'utilizzo della reti PSTN e ISDN da parte degli utenti che accedono con modalità commutata al fornitore del servizio Internet, nonché con i proventi derivanti dall'affitto di circuiti diretti; *iii*) alcune pratiche discriminatorie nell'ambito dell'offerta dei servizi Interbusiness. Nel corso dell'istruttoria è emerso un ulteriore possibile profilo di abusività, consistente nell'offerta agli

abbonati del proprio servizio Tin di modalità di accesso a Internet a tariffa telefonica urbana, indipendentemente dall'origine geografica della chiamata, rimanendo a carico di Tin il costo relativo all'eventuale tratta interurbana della chiamata.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi Tin e Interbusiness, deteneva una posizione di assoluto rilievo nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestiva inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed era il principale fornitore di infrastrutture di rete per i fornitori del servizio Internet suoi concorrenti. Le risultanze istruttorie hanno consentito di accertare che Telecom Italia, in virtù della posizione dominante detenuta nei mercati considerati, ha posto in essere una serie di pratiche che configurano abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In particolare, l'abusività delle condotte di Telecom Italia è apparsa riconducibile ai comportamenti commerciali tenuti nell'offerta di servizi Interbusiness e nell'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale.

Per quanto concerne l'offerta di servizi Internet all'utenza affari, dalle risultanze istruttorie è emersa l'applicazione da parte di Telecom Italia di condizioni economiche discriminatorie nei confronti degli altri fornitori del servizio Internet, accompagnata da pratiche di fidelizzazione della clientela affari attraverso l'applicazione di una scontistica particolare per i contratti di lunga durata e di sconti strategici a fronte di offerte della concorrenza. Tale comportamento, determinando l'applicazione alla propria clientela affari di prezzi notevolmente inferiori a quelli praticati dalla stessa Telecom ai fornitori del servizio Internet per i servizi intermedi utilizzati per la fornitura in concorrenza dei servizi finali, ha ostacolato l'ingresso nel mercato dei servizi di accesso a Internet.

Relativamente all'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale, la politica commerciale attuata da Telecom era caratterizzata da prezzi per gli abbonamenti inferiori al livello medio della concorrenza e dall'applicazione di offerte promozionali per determinate categorie di utenza, nonché di scontistica per utenze particolari. Dall'istruttoria è emerso che la società ha utilizzato in maniera impropria, allo scopo di espandersi sul mercato, la propria natura integrata d'impresa, utilizzando le prerogative di Rete Intelligente, in particolare i servizi di addebito ripartito con cui un abbonato Tin può ottenere l'accesso al servizio a tariffa telefonica urbana collegandosi al punto di presenza (POP) più vicino attraverso l'utilizzo di un unico numero nazionale. Tali condotte hanno com-

portato un effettivo ostacolo al permanere dei fornitori del servizio Internet concorrenti sul mercato e all'ingresso di eventuali nuovi operatori. In particolare, la pratica del numero unico nazionale ha comportato una variabilizzazione dei costi fissi di rete, che ha avuto l'effetto diretto di eliminare i fornitori locali del servizio Internet che operavano sfruttando l'esistenza di diversificazione tariffaria nelle varie aree locali attraverso la presenza di loro POP fisici.

L'evidenza istruttoria ha mostrato che la generale situazione di perdita economica di Telecom derivante dai comportamenti assunti nel mercato dei servizi di accesso a Internet è stata resa possibile dall'entità dei ricavi che tale società ha percepito sui mercati a quest'ultimo collegati. In particolare, la prolungata e crescente perdita economica di Tin sul mercato dei servizi di accesso a Internet che risultava pari a 94 miliardi di lire nell'esercizio 1998 e in base alla quale Telecom ha raggiunto, in meno di tre anni, un posizionamento sul segmento residenziale del mercato dei servizi di accesso a Internet superiore al 50%, è stata realizzata attraverso una pratica di sussidi incrociati tra attività in concorrenza e attività riservate, possibile solo a Telecom in virtù della sua posizione di dominanza nel mercato dei collegamenti commutati per l'utenza finale.

Nel corso dell'istruttoria Telecom Italia ha assunto una serie di impegni nell'ambito di un accordo con l'Associazione Italiana Internet Providers che hanno indotto quest'ultima a ritirare la denuncia inizialmente presentata. L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a incidere positivamente sulla capacità concorrenziale dei fornitori del servizio Internet rispetto a quella esercitata da Telecom, con particolare riguardo alle possibili modalità di finanziamento dell'offerta di servizi di accesso a Internet all'utenza finale, derivanti da mercati collegati. In tal senso, l'impegno di corrispondere a tutti i fornitori del servizio Internet che ne facessero richiesta una parte dei ricavi da traffico telefonico per i collegamenti commutati sviluppato nei dodici mesi del 1998, calcolato rivalutando il traffico medio del giugno 1999, ovvero, alternativamente, l'offerta di una compensazione corrispondente, sono apparse misure suscettibili di eliminare gli effetti dello sfruttamento anticoncorrenziale dei vantaggi competitivi derivanti a Telecom dalla propria natura di impresa integrata e monopolista sui mercati collegati dell'offerta di circuiti diretti numerici e di collegamenti commutati.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che gli effetti anticoncorrenziali derivanti dai profili di abusività riscontrati in relazione alla commercializzazione di servizi di accesso a Internet fossero compensati per gli aspetti economici dagli impegni assunti da Telecom nell'ambito dell'accordo sottoscritto con l'Associazione Italiana

Internet Providers, al rispetto dei quali la società si era impegnata anche verso l'Autorità. Per quanto riguarda i comportamenti di Telecom Italia in relazione alla fornitura dei servizi Interbusiness, l'Autorità ha deliberato di comminare alla società una sanzione amministrativa pecuniaria di ammontare pari a 1.248 milioni di lire.

Infostrada-Italia On Line

Nel giugno 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio condotto nei confronti delle società Infostrada Spa e Italia On Line per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava l'acquisizione da parte di Infostrada, società soggetta al controllo congiunto di Olivetti Spa e Mannesmann AG, del controllo della società Italia On Line Spa, il cui capitale era prima detenuto esclusivamente da Olivetti Telemedia Spa.

L'operazione in esame, comportando il passaggio dal controllo esclusivo della società Italia On Line da parte di Olivetti al controllo in forma congiunta insieme a Mannesmann, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, poiché il fatturato totale realizzato nel 1997 a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era stato superiore a 689 miliardi di lire. L'Autorità ha irrogato, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge, una sanzione amministrativa a carico della società acquirente Infostrada, nella misura di 12 milioni di lire.

Tiscali/Albacom-Telecom Italia

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato, a seguito di denunce provenienti dalle società Tiscali Spa e Albacom Spa, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di telecomunicazioni.

Nelle denunce presentate si segnalavano alcuni comportamenti che Telecom avrebbe posto in essere nell'ambito della negoziazione del contratto che disciplina la terminazione delle chiamate originate dai numeri della rete di Telecom e destinate ai numeri delle reti degli operatori segnalanti (cosiddetta interconnessione inversa). Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha rilevato che la condotta adottata da Telecom in occasione della negoziazione dei contratti di interconnessione inversa con i concorrenti Albacom e Tiscali, in considerazione della posizione dominante detenuta dalla stessa Telecom in tutti i mercati dei servizi finali di telecomunicazioni, ivi

compresi i servizi di accesso a Internet, potrebbe configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto essa non appare basata sulle effettive condizioni economiche di impiego della rete pubblica commutata e sembra piuttosto volta a limitare l'offerta e lo sviluppo di servizi innovativi da parte dei concorrenti, a danno dei consumatori. La fissazione di una tariffa non corrispondente all'effettivo uso della rete pubblica commutata nei casi di terminazione delle chiamate sulle reti degli operatori nuovi entranti avrebbe, infatti, l'effetto di ridurre la remunerazione che questi ultimi ricevono per il servizio di terminazione delle chiamate sui propri numeri, determinando, pertanto, per tali operatori una posizione di svantaggio nei mercati dei servizi di telecomunicazioni finali su cui essi sono in concorrenza con la stessa Telecom Italia. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Infostrada-Telecom Italia tecnologia ADSL

Nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio, a seguito di una denuncia di Infostrada Spa, di un procedimento istruttorio nei confronti della società Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante. Oggetto della segnalazione di Infostrada sono, in particolare, le attività di commercializzazione dei servizi Interbusiness svolte da Telecom Italia attraverso l'offerta all'utenza di accesso alla rete per trasmissione dati sulla base della tecnologia ADSL.

Telecom Italia detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di accesso dell'utenza finale alle principali infrastrutture di telecomunicazione, in quanto il venire meno della riserva legale nella fornitura delle linee affittate avvenuto a seguito della liberalizzazione delle infrastrutture alternative disposta dalla direttiva 96/19/CE⁴⁷, recepita nell'ordinamento italiano con il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, non ha modificato la posizione di tale società, la quale conserva una posizione di monopolio di fatto su tale mercato, in particolare in ambito locale laddove l'installazione di infrastrutture alternative appare particolarmente onerosa in virtù della capillarità di rete necessaria e degli adempimenti burocratici richiesti. Inoltre, Telecom Italia detiene una posizione dominante anche nell'offerta di servizi alternativi di accesso, in particolare quelli offerti mediante l'utilizzo della parte distributiva della rete telefonica pubblica commutata di cui è gestore.

47. Direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa aper-

tura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, in GUCE L 74/13 del 22 marzo 1996.

In assenza di un quadro completo di definizione di vincoli regolamentari in materia di accesso a livello disaggregato alla rete dell'operatore dominante che consenta lo sviluppo contestuale di analoghe offerte da parte della concorrenza, la commercializzazione esclusiva di servizi di telecomunicazione congiuntamente ad accessi di tipo ADSL da parte di Telecom Italia, laddove accertata, potrebbe integrare un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Infatti, Telecom Italia utilizzerebbe in tal modo per la propria clientela aziendale una tipologia di connessione caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose rispetto a quelle delle tipologie di accesso, quali i circuiti diretti, che essa rende disponibili agli operatori di telecomunicazione suoi concorrenti. La politica attuata da Telecom Italia potrebbe quindi avere l'effetto di ridurre la capacità competitiva degli altri operatori, determinando una forte alterazione della concorrenza nei mercati dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet.

Inoltre, considerate le possibilità di fruizione di servizi innovativi per l'utenza offerte dalla tecnologia di accesso in oggetto, i comportamenti commerciali di Telecom Italia, strumentali al rafforzamento della posizione dominante detenuta sul mercato dell'accesso, potrebbero integrare ulteriori profili di abusività, in quanto suscettibili di frenare in maniera significativa l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione, che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda, quale quello con tecnologia ADSL. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Attività consultiva e di segnalazione

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, l'Autorità ha espresso cinque pareri alle amministrazioni competenti in relazione al settore delle telecomunicazioni (PARERE SULLE MISURE ATTE A GARANTIRE CONDIZIONI DI EFFETTIVA CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI; PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI; PARERE IN MATERIA DI PREZZI DELLE COMUNICAZIONI FISSO-MOBILE; PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO TELECOM ITALIA; PARERE SULLA CONTRIBUZIONE AL FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE DI TELEFONIA)⁴⁸.

Parere sulle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali

Nel giugno 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in merito alle disposizioni contenute nella delibe-

razione del 9 giugno 1999, recante “Misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali da parte di tutti gli operatori e ai criteri e modalità per l’assegnazione delle frequenze”⁴⁹.

L’Autorità, nel condividere la scelta operata dal Governo in ordine all’avvio di una gara per l’assegnazione di una ulteriore licenza radiomobile a seguito della disponibilità di frequenze addizionali nella banda a 1800 Mhz, ha espresso le proprie considerazioni in merito alla situazione di sostanziale svantaggio competitivo in cui il nuovo soggetto si sarebbe trovato inizialmente a operare, soprattutto per motivi di natura strutturale. Infatti, almeno inizialmente esso si troverà nell’impossibilità di realizzare una rete nazionale impiegando in modo combinato le frequenze sia sulla banda a 1800 Mhz sia sulla banda a 900 Mhz. Ciò porrà tale soggetto in una posizione di asimmetria rispetto ai propri concorrenti e comporterà conseguentemente un incremento dei costi di realizzazione della rete. Al riguardo, l’Autorità ha ribadito la necessità di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze a 900 Mhz che privilegi i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. Inoltre, il nuovo soggetto incontrerà presumibilmente maggiori difficoltà rispetto ai suoi concorrenti nella reperibilità dei siti idonei, a causa del ritardo temporale con cui si troverà a operare, nonché delle nuove disposizioni relative ai tetti di radiofrequenza compatibili con la salute.

L’Autorità ha auspicato che i suddetti svantaggi vengano compensati attraverso l’introduzione di opportune misure asimmetriche. In tal senso, con particolare riferimento alla durata del diritto di *roaming* nazionale di cui all’articolo 4, comma 1, lettera *a*) della deliberazione in esame, il nuovo gestore dovrebbe poter godere della funzione di *roaming* sulle reti dei gestori concessionari (Tim e Omnitel), a condizioni orientate ai costi, per un periodo di almeno trentasei mesi dall’avvio commerciale del proprio servizio. Allo stesso tempo, dovrebbe essere esteso di almeno sei mesi oltre il termine previsto nel piano di copertura il diritto del nuovo entrante di godere della funzione di *roaming* a condizioni orientate ai costi (articolo 4, comma 1, lettera *b*), al fine di accrescere la flessibilità delle condizioni di avvio di cui godrà il nuovo gestore. Diversa appare invece

48. Per il parere su uno schema di bando di gara per la prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l’Amministrazione dello Stato, si rinvia al capitolo sugli appalti.

49. Deliberazione dell’Autorità per le

garanzie nelle comunicazioni del 9 giugno 1999, Gazzetta Ufficiale 16 giugno 1999, n.

139. Per i precedenti pareri espressi sulla materia, cfr. la Relazione annuale dello scorso anno, pag. 122.

la posizione del nuovo entrante nei confronti del terzo gestore (Wind), il quale non ha ancora completato la realizzazione della propria rete radiomobile. Con quest'ultimo operatore, il nuovo gestore potrà in ogni caso negoziare accordi commerciali di *roaming*, al fine di ottimizzare l'impiego delle frequenze disponibili.

Sempre al fine di facilitare le condizioni di ingresso del nuovo operatore, l'Autorità ha sottolineato la necessità di garantire l'effettivo rispetto dei tempi e dei termini delle negoziazioni per la condivisione dei siti, anche attraverso la previsione di un tempestivo intervento dell'Autorità di regolamentazione, nonché la necessità di far rispettare il termine del 1° luglio per l'attivazione della portabilità del numero sulle reti mobili.

Infine, per quanto concerne l'assegnazione a tutti gli operatori esistenti delle frequenze che si renderanno disponibili in futuro, l'Autorità ha ribadito la necessità di introdurre un meccanismo di mercato nel caso di allocazione di risorse scarse, quale ad esempio l'assegnazione all'operatore che presenta la migliore offerta secondo un sistema di asta. Su un piano equivalente si pone la necessità di introdurre un meccanismo di mercato per l'assegnazione delle licenze del nuovo servizio mobile con tecnologia UMTS.

Parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione di organismi aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni

La determinazione e notificazione alla Commissione europea degli operatori con notevole forza di mercato sono compiti previsti dalle direttive comunitarie n. 92/44/CE⁵⁰, 97/33/CE⁵¹ e 98/10/CE⁵² spettanti, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tale decreto definisce la notevole forza di mercato come la posizione di un organismo che detenga oltre il 25% della quota di un particolare mercato delle telecomunicazioni in ambito nazionale o nell'ambito geografico ove è autorizzato a operare. Esso stabilisce altresì che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, può derogare a tale previsione qualora le condizioni del mercato rendano necessaria l'individuazione di soglie o criteri diversi. Sulla base del quadro normativo delineato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha richiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni.

Nell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sulla base dell'analisi delle quote di mercato, si giungeva all'identificazione, quali organismi aventi notevole forza di mercato, dei seguenti operatori: *i)* Telecom Italia, per quanto riguarda il mercato dei servizi/reti di telefonia fissa, il mercato dei sistemi di linee affittate e il mercato nazionale dell'interconnessione; *ii)* Telecom Italia Mobile, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile e il mercato nazionale dell'interconnessione; *iii)* Omnitel Pronto Italia, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni richiedeva, inoltre, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito agli ulteriori criteri, oltre alla quota di mercato, da adottare al fine di valutare l'effettiva posizione di mercato degli organismi presenti nei mercati rilevanti, nonché all'opportunità di individuare la società Omnitel Pronto Italia quale organismo con notevole forza di mercato con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione.

Nel parere reso nell'agosto 1999 a seguito di tale richiesta, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha anzitutto dichiarato di condividere le scelte effettuate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine all'individuazione di un mercato rilevante di dimensione nazionale, alla metodologia adottata con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione, nonché alla scelta dei ricavi provenienti dai servizi resi dagli operatori quale parametro per il calcolo della dimensione dei mercati rilevanti e delle quote di mercato. Essa ha inoltre sottolineato la necessità di ricorrere a una pluralità di criteri per l'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato, oltre a quello del superamento di una predeterminata quota di mercato.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto opportuna l'individuazione di Telecom Italia quale operatore avente notevole forza di mercato nei settori considerati, in quanto tale impresa, oltre a detenere quote di mercato molto significative, mantiene ancora una notevole capacità

50. Direttiva 92/44/CEE del Consiglio, del 5 giugno 1992, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (*Open Network Provision*) alle linee affittate, in GUCE L 165/27 del 19 giugno 1992.

51. Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità

attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), in GUCE L 199/32 del 26 luglio 1997.

52. Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni, in GUCE L 101/22 del 1° aprile 1998.

di determinare le condizioni del mercato, soprattutto in ragione della sua precedente posizione di operatore monopolista nelle telecomunicazioni, nonché del suo attuale ruolo di fornitore unico del servizio universale a livello nazionale. Anche nel caso di Telecom Italia Mobile, non appare esservi alcun dubbio circa la posizione di prevalenza che tale organismo detiene nella fornitura di servizi mobili basati sulle tecnologie attualmente disponibili in Italia. I dati forniti dagli stessi operatori dimostrano che entrambe le società detengono, al di là della specifica quota di mercato, una posizione di assoluto rilievo con riferimento ai servizi di interconnessione.

Per quanto concerne la società Omnitel Pronto Italia, in passato non ritenuta operatore con notevole forza di mercato nell'offerta dei sistemi di comunicazione mobili, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'opinione dell'Autorità di regolamentazione secondo la quale sussistono attualmente le condizioni richieste per la notifica, in quanto Omnitel ha conseguito un sostanziale rafforzamento della propria posizione di mercato, sia a seguito della crescita degli abbonati, sia in relazione all'incremento della redditività delle attività svolte. Con riferimento ai servizi di interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sostenuto che Omnitel ha ormai acquisito una significativa capacità di influenzare le condizioni di offerta dei servizi di interconnessione, pur avendo iniziato le proprie attività commerciali successivamente a Telecom Italia Mobile. Al riguardo, il potere in capo a ciascun operatore radiomobile di imporre determinate condizioni economiche per la terminazione delle comunicazioni sui propri numeri è apparso più rilevante di quanto indicato dalle sole quote di mercato, in ragione della crescente diffusione dell'uso di tecnologie mobili tra la clientela e della crescita del peso di tali servizi nell'ambito del settore delle telecomunicazioni, nonché dell'impossibilità di sostituire la terminazione sul numero mobile qualora si voglia comunicare con l'abbonato corrispondente. Inoltre, è stato osservato che Omnitel dispone ormai di una rete nazionale con copertura completa, di un significativo numero di frequenze e ha raggiunto una dimensione di fatturato, nonché una condizione di equilibrio economico e finanziario, tali da rendere la società uno dei principali operatori nei mercati italiani e europei delle telecomunicazioni. Infine, in relazione ai mezzi di accesso agli utenti finali, Omnitel è riuscita ad assicurarsi una crescente base di abbonati, anche attraverso la continua estensione della propria rete di distribuzione e la proposta di nuove iniziative commerciali.

Pertanto, stante la circostanza che l'evoluzione del settore delle telecomunicazioni appare caratterizzata dalla necessità di limitare il numero di ingressi sulla base delle frequenze disponibili, l'Autorità, al fine di favorire il corretto funzionamento del mec-

canismo concorrenziale, ha auspicato che entrambi i maggiori operatori radiomobili fossero notificati come soggetti con notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione.

Infine, con riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato delle comunicazioni mobili, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che, a seguito della notifica di Tim e Omnitel come organismi aventi notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione, venga previsto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il termine entro il quale a tali soggetti è fatto obbligo di garantire l'applicazione, nella rete di accesso, di funzioni quali la selezione dell'operatore ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 25 novembre 1997 sulle licenze individuali, per quanto compatibile con la fattibilità tecnica. Tale obbligo permetterebbe, infatti, di introdurre un maggior grado di concorrenza nello sfruttamento delle due grandi reti radiomobili già disponibili in Italia e aumenterebbe, inoltre, le possibilità di scelta della clientela in materia di chiamate a lunga distanza e internazionali, nonché nell'ambito dei servizi a valore aggiunto.

Parere in materia di prezzi delle comunicazioni fisso-mobile

Nel dicembre 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un parere in merito allo schema di provvedimento riguardante l'interconnessione di terminazione verso le reti radiomobili e i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia.

Nel parere, l'Autorità ha in linea generale espresso il proprio apprezzamento per il percorso regolamentare delineato dallo schema di provvedimento, il quale, attraverso una nuova struttura delle condizioni economiche per le comunicazioni fisso-mobile, eliminava una serie di gravi distorsioni della concorrenza che in passato avevano caratterizzato la fornitura di tale servizio. In tal senso, sono apparse di particolare rilevanza le misure adottate sia per l'eliminazione della difformità fra le fasce orarie per le chiamate fisso-mobile e le altre comunicazioni da rete fissa, che quelle per l'eliminazione della distinzione del prezzo delle chiamate fisso-mobile in funzione del profilo tariffario scelto dall'utente mobile chiamato (affari o residenziale). Inoltre, in considerazione dei comportamenti collusivi da parte degli operatori mobili emersi nel procedimento TIM-OMNITEL, è apparso di particolare rilievo sotto il profilo della concorrenza un ulteriore aspetto, consistente nella prevista variazione del prezzo praticato al pubblico in funzione del costo di terminazione sottostante. L'Autorità ha auspicato l'adozione di tutte le misure necessarie per assicurare l'efficacia del meccanismo delineato, in particolare fornendo al consumatore una completa informazione relativa alla composizione del prezzo pagato, tale da mettere in luce i diversi prezzi di terminazione praticati dai vari operatori mobili. A tal fine, l'Autorità ha suggerito l'ado-

zione di misure che obblighino l'operatore Telecom Italia, in quanto responsabile della definizione del prezzo, a individuare chiaramente nella fatturazione all'utenza le diverse componenti di quest'ultimo.

In relazione alla definizione delle condizioni economiche per le comunicazioni originate da rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti mobili dei due gestori Tim e Omnitel, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'approccio seguito dall'Autorità di regolamentazione, consistente nell'individuazione e trattazione distinta della componente di quota spettante all'operatore fisso e di quella di terminazione dell'operatore mobile, nonché la valutazione circa la scarsa concorrenzialità del servizio offerto che giustifica la necessità di un iniziale intervento regolamentare diretto. Sotto il primo profilo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato la necessità che il valore della quota spettante a Telecom Italia, compatibile con gli obiettivi regolamentari di tutela del consumatore e con quelli di uno sviluppo efficiente, si collochi a un livello che non implichi un divario eccessivamente ampio rispetto al costo complessivo del servizio, desumibile sulla base dei costi di utilizzo della rete e dei costi commerciali, incrementato di un normale margine di profitto. Pertanto, il livello di quota spettante all'operatore fisso indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, pari a 110 lire/minuto come media dei valori di picco e fuori picco, livello inferiore a quello praticato da Telecom Italia, è apparso suscettibile di ulteriore riduzione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inoltre auspicato che, operata una prima definizione in via regolamentare del livello massimo di quota spettante all'operatore fisso, per il futuro tale componente del prezzo del servizio di telecomunicazione fisso-mobile offerto da Telecom Italia sia considerata assoggettabile a una regolamentazione di tipo *price-cap*, che consenta il trasferimento all'utente finale dei guadagni di efficienza dell'impresa.

In merito alla determinazione del prezzo massimo di terminazione dei gestori mobili Tim e Omnitel, individuato dall'Autorità di regolamentazione in 360 lire/minuto, come livello medio fra valori di picco e fuori picco, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel constatare l'eccessiva elevatezza di tale componente del prezzo rispetto ai valori europei, ha suggerito l'adozione, quale valore di riferimento per la definizione di un prezzo di terminazione orientato al costo, dei prezzi di terminazione praticati dagli altri gestori mobili europei nel corso del 1999, valore che risulta collocarsi al di sotto delle 300 lire/minuto.

Parere in merito alla modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento Telecom Italia

Nel febbraio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante

la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 1999.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso apprezzamento per le disposizioni del provvedimento dirette all'introduzione di nuovi servizi, quali ad esempio l'accesso ai servizi di emergenza e di pubblica utilità a livello di Stadio di Gruppo Urbano (SGU), nonché all'esplicitazione di maggiori informazioni in merito alla fornitura di alcuni servizi previsti nell'Offerta, come nel caso del servizio di installazione di apparecchiature presso le centrali di Telecom Italia e dei servizi Numero Unico e Numero Personale. Analoga soddisfazione ha espresso l'Autorità in ordine alle disposizioni volte a modificare le condizioni tecniche ed economiche per la fornitura di alcuni servizi, che erano già state in precedenza individuate come ostative allo sviluppo della concorrenza, nell'ambito dei precedenti pareri resi in materia di Offerta di interconnessione⁵³. Tra queste, particolare rilievo assume la disposizione secondo la quale le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa Telecom Italia, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.

Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare, tuttavia, che alcuni specifici aspetti dello schema di provvedimento potrebbero non essere idonei a favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di procedere simultaneamente, entro il 31 maggio 2000, sia alla definizione dei criteri per la realizzazione di una nuova struttura di interconnessione indipendente dall'architettura di rete di Telecom Italia, che all'individuazione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato effettivamente sulla distanza chilometrica, in quanto solo quest'ultimo criterio appare suscettibile di garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione e un più razionale impiego dell'infrastruttura di Telecom Italia da parte degli operatori interconnessi.

L'Autorità ha inoltre osservato che il criterio in base al quale i prezzi dei servizi d'interconnessione proposti da Telecom Italia devono essere allineati con i valori definiti dalla "migliore prassi corrente", previsto in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile adottato da Telecom Italia, per quanto coerente

53. PARERE SULL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA, Bollettino n. 5/1998; PARERE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE, Bollettino n.

21/1998; PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA, Bollettino n. 46/1998.

con quanto indicato nell'ambito della Raccomandazione della Commissione europea 98/195/CE⁵⁴, costituisce una metodologia di carattere transitorio e, pertanto, non appare nel lungo periodo un sistema idoneo a garantire una effettiva corrispondenza tra i prezzi e i costi dell'operatore notificato.

Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario che si pervenga a una verifica della contabilità dei costi di Telecom Italia entro un termine stringente, al fine di permettere alla stessa Telecom Italia di predisporre l'Offerta per l'anno 2000 ricorrendo a una metodologia basata sui costi effettivamente sostenuti.

In tale senso, con riferimento alla disposizione con la quale si è disposta l'emanazione entro il 31 maggio 2000 di un provvedimento che fissi i criteri per la definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti, l'Autorità ha ritenuto opportuno che, ove possibile, tale sistema rappresenti la base per la predisposizione dell'Offerta di Telecom Italia valida per l'anno 2000.

Parere sulla contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale di telefonia

Nel giugno 1999 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, facendo seguito alla richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha predisposto un parere riguardante il meccanismo di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo degli obblighi del servizio universale di telefonia.

L'Autorità ha, in primo luogo, ribadito le posizioni in materia di finanziamento del costo del servizio universale già espresse in precedenti segnalazioni⁵⁵, riaffermando in particolare la necessità di evitare l'imposizione di misure regolamentari tali da incrementare il già forte divario fra la posizione di mercato dell'ex monopolista e quella dei nuovi operatori. Inoltre, in relazione al finanziamento del costo netto del servizio universale, l'Autorità ha osservato che in una fase iniziale di apertura del mercato della telefonia nazionale, l'impresa ex monopolista ben può continuare a sussidiare le prestazioni relative alle aree o ai clienti non remunerativi tramite i proventi derivanti dalle attività redditizie. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità non ha ritenuto sussistenti le condizioni per l'applicabilità di un meccanismo di contribuzione al fondo per il servizio universale per l'anno 1998.

Pertanto, l'Autorità ha manifestato alcune perplessità sulla stessa esistenza di un costo netto del servizio universale, osservando come la regolamentazione introdotta in altri paesi comunitari escluda, in via definitiva, una contribuzione al servizio universale. Ciò in quanto i benefici indiretti derivanti alle imprese dall'essere incaricate della fornitura del servizio universale sembrerebbero compensare i costi da questa generati. In ogni caso, posto che in Italia la disciplina vigente⁵⁶ prevede la possibi-

lità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di introdurre di anno in anno un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per le nuove imprese operanti nel settore, è stato auspicato che il meccanismo si basi sull'individuazione di una quota minima di operatività di ciascun soggetto nuovo entrante nel mercato, al di sotto della quale questo dovrebbe essere esentato dalla contribuzione a un eventuale costo netto del servizio universale. Un simile sistema reca, infatti, il vantaggio di una relativa semplicità di applicazione e garantisce un trattamento uniforme per tutti gli operatori. La soglia di esenzione dalla contribuzione dovrebbe rappresentare la quota minima sulla base della quale sia ipotizzabile una qualche incidenza della pressione concorrenziale realizzata dai nuovi operatori nei confronti del fornitore del servizio universale. A tale riguardo, l'Autorità ha reputato che, nel contesto italiano, tale quota non dovrebbe assumere un valore inferiore a quello del 4% individuato nel caso tedesco. Secondo l'Autorità, la definizione di una soglia di esenzione a favore dei nuovi operatori dovrebbe, tuttavia, essere accompagnata dalla previsione di una partecipazione alla fornitura del servizio universale nelle aree o ai clienti che il fornitore incaricato si dichiara indisponibile a continuare a servire.

Per quanto concerne l'identificazione dei soggetti deputati alla fornitura del servizio universale, l'applicazione di un meccanismo di selezione dei soggetti interessati che si fondi su criteri competitivi appare, come già dimostrato in altri Paesi, il più adatto a garantire la massimizzazione dell'efficienza, sotto il profilo dei costi e della qualità dei servizi offerti.

Infine, con particolare riferimento alla contribuzione da parte degli operatori radiomobili, contemplata esplicitamente dalla regolamentazione vigente, l'Autorità ha ribadito che l'obbligo di partecipare agli eventuali costi netti del servizio universale appare determinato, in ultima analisi, dal grado di utilizzo della rete pubblica commutata per la fornitura di servizi in concorrenza con il servizio di telefonia fissa. Ne consegue, secondo l'Autorità, la necessità, in via preliminare rispetto all'introduzione di un obbligo di contribuzione a carico dei gestori radiomobili, di una verifica dell'effettivo rapporto di concorrenza esistente fra servizi di telefonia fissa e mobile, nonché del completamento del processo di convergenza fra servizi fissi e mobili.

54. Raccomandazione 98/195/CE della Commissione, dell'8 gennaio 1998, sull'interconnessione in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, in GUCE L 73/42 del 12 marzo 1998.

55. Cfr. CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1995; RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI, Bollettino n. 34-35/1996; RECEPIMENTO

DI DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 16/1997; DISPOSIZIONI PER IL RILASCIO DI LICENZE INDIVIDUALI NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1997; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE, Bollettino n. 20/1998.

56. Decreto ministeriale 10 marzo 1998.

SERVIZI POSTALI

Evoluzione della normativa

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio". Il decreto disciplina i temi di maggior rilievo sotto il profilo della liberalizzazione delle attività nel settore postale, definendo l'ambito del servizio universale, l'estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l'obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

L'ambito del servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati⁵⁷. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

Sulla base della disposizione transitoria di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto, la fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni, da determinarsi a opera del Ministero delle Comunicazioni nella sua qualità di autorità di regolamentazione del settore postale. Solo al termine del regime transitorio stabilito dalla citata normativa, il Ministero delle Comunicazioni procederà alla scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto.

Il decreto opera una significativa ristrutturazione dell'ambito della riserva dei servizi postali, modificando i criteri di identificazione dei servizi riservati e ampliandone la categoria. In particolare, l'estensione della riserva, finalizzata ad assicurare il finanziamento del servizio universale (articolo 4, comma 1), viene individuata sulla base di criteri legati al prezzo della prestazione e al peso dell'oggetto e non invece, come nel regime precedente, al contenuto degli invii. Infatti, il citato articolo prevede che "al fornitore del servizio universale ... possono essere riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di *invii di corrispondenza* interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata a un invio di cor-

rispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi”⁵⁸.

Nella definizione degli invii di corrispondenza rientra ogni “comunicazione in forma scritta, anche generata mediante l’ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura ... con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari”⁵⁹.

In sostanza, rispetto al regime precedentemente in vigore, il decreto opera un sostanziale ampliamento dei servizi che possono essere soggetti a riserva di attività, ricomprendendo *tout court* il recapito degli invii di corrispondenza generati telematicamente (la cosiddetta posta elettronica ibrida) e la posta transfrontaliera sia in entrata che in uscita, nonché tutta la corrispondenza non epistolare che rientri nei limiti di peso e prezzo.

I servizi postali ricompresi nell’esclusiva, in virtù della disposizione recante norme transitorie (articolo 23 del decreto) sono temporaneamente riservati al fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane Spa, fino al 31 dicembre 2000; con decorrenza dal 1° gennaio 2001 l’autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) determinerà l’ambito della riserva in funzione delle esigenze di mantenimento del servizio universale.

L’articolo 13 dispone che le tariffe dei servizi riservati sono fissate dall’autorità di regolamentazione nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Il citato decreto prevede, inoltre, un’articolata disciplina transitoria a norma della quale “[...] gli invii postali non facenti parte dell’esclusività postale secondo la disciplina vigente prima dell’en-

57. Vale rammentare come nella preesistente regolamentazione nazionale la disciplina del servizio universale fosse inserita solo nell’ambito del Contratto di Programma stipulato, sulla base dell’articolo 8 della legge 29 gennaio 1994, n. 71, il 17 gennaio 1995 tra EPI e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e destinato a individuare le attività e i servizi che l’Ente Poste deve obbligatoriamente svolgere e a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi. In particolare, alcuni servizi considerati universali rientravano nel regime di riserva, mentre altri esulavano dall’ambito dell’esclusiva. Tra i servizi universali e riservati erano incluse: “tutte le corrispondenze ordinarie, assicurate, raccomandate o comunque autenticate e certificate in qualsiasi forma, i telegrammi, i telex e i ser-

vizi di telematica pubblica svolti attraverso gli uffici postali, nonché i relativi servizi di certificazione, autenticazione e protezione” (articolo 1).

58. In Italia, tale limite corrisponde a 6.000 lire ed è calcolato con riferimento alla tariffa dell’invio tramite corriere prioritario, pari a 1.200 lire.

59. Inoltre rientra nella riserva, fermi restando i limiti di prezzo e di peso, “la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante utilizzo di tecnologie telematiche”, come la posta elettronica ibrida (articolo 4, comma 4). Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, rientrano nella riserva gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie (riguardanti l’attività della pubblica amministrazione e le gare di evidenza pubblica).

trata in vigore del presente decreto sono esclusi dall'area di riserva di cui all'articolo 4 fino alla individuazione, da parte dell'Autorità di regolamentazione, degli invii la cui inclusione nella riserva si rende necessaria sulla base della verifica degli oneri di servizio universale gravanti sul fornitore secondo i criteri di separazione contabile di cui all'articolo 7, e comunque per un periodo non inferiore a sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [6 febbraio 2000] [...]”⁶⁰. L'Autorità di regolamentazione dovrà pronunciarsi al riguardo “entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della società Poste Italiane dei dati necessari a effettuare la verifica degli oneri del servizio universale” (articolo 23, comma 7, del decreto).

Il Ministero delle Comunicazioni, nella delibera 2 febbraio 2000 recante la disciplina dell’“Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale”⁶¹, ha stabilito che l'area riservata ai fini del mantenimento del servizio universale comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, compresi quelli generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, il cui prezzo sia inferiore a lire 6.000 e il cui peso sia inferiore a 350 grammi. A seguito dell'entrata in vigore della richiamata delibera, pertanto, gli invii postali non facenti parte del regime di esclusiva secondo la disciplina prima vigente sono assoggettati a riserva se rientrano nei limiti di peso e prezzo definiti.

Con riguardo alla disciplina normativa previgente, vale sottolineare come, sulla base del Codice Postale⁶² (articolo 1), l'ambito dei servizi postali soggetti a monopolio, individuato in base al contenuto dell'oggetto inviato, comprendesse solo la raccolta, il trasporto e la distribuzione della “corrispondenza epistolare”, ovvero qualsiasi invio chiuso, a eccezione dei pacchi, e qualsiasi invio aperto contenente comunicazioni di carattere attuale e personale⁶³. Era pertanto svolto in regime di libera concorrenza il servizio di raccolta, trasporto e recapito di “corrispondenza non epistolare”, comprendente tutti gli invii “aperti” non contenenti comunicazioni di carattere attuale e personale, quali ad esempio, le fatture commerciali e le stampe periodiche e non periodiche. I servizi di trasporto di pacchi e colli finì a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, erano già stati liberalizzati a seguito dell'approvazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, collegata alla legge finanziaria per il 1997⁶⁴.

L'offerta al pubblico dei servizi postali non riservati, vale a dire tutte le attività postali (la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distri-

buzione) relative agli invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso e prezzo rispettivamente uguale o superiore a 350 grammi e 6000 lire, è soggetta al rilascio di una licenza individuale o autorizzazione generale, a seconda che i servizi rientrino o meno nel campo di applicazione del servizio universale. Il decreto prevede l'adozione, da parte del Ministero delle Comunicazioni, di regolamenti recanti la disciplina e le procedure connesse al rilascio di licenze individuali e autorizzazioni. Tali regolamenti sono stati emanati entrambi in data 4 febbraio 2000⁶⁵. Il rilascio di una licenza individuale è previsto nel caso di offerta al pubblico di servizi non riservati, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale, come definito nel decreto legislativo di attuazione della direttiva. Si tratta, in particolare, della raccolta, del trasporto, dello smistamento e della distribuzione di invii postali di peso compreso tra 350 grammi e 2 chilogrammi o di prezzo superiore a 6.000 lire, di pacchi postali fino a 20 chilogrammi, nonché di invii raccomandati e/o assicurati rientranti negli stessi limiti di peso e prezzo e che non siano attinenti a procedure amministrative e giudiziarie. Nel caso di offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel campo di applicazione del servizio postale universale, è previsto il conseguimento di un'autorizzazione, anch'essa rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni, in qualità di autorità di regolamentazione per il settore postale.

Gli articoli 4 e 29 del Codice Postale prevedevano la facoltà di rilasciare concessioni ai privati per lo svolgimento di determinati servizi postali, quali ad esempio l'accettazione e il recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenien-

60. Fanno tuttavia eccezione alla disciplina transitoria gli invii di posta generati telematicamente, in ordine alla fase di recapito, e la posta transfrontaliera, per i quali è immediatamente applicabile il regime di esclusiva di cui all'articolo 4 del decreto.

61. Tale deliberazione è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2000 ed entrata in vigore, in assenza di specifiche disposizioni, trascorsi quindici giorni (20 febbraio 2000).

62. Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156.

63. Così il disposto dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni".

64. In base all'articolo 2, comma 19, di tale legge, "E' soppressa l'esclusività postale dei servizi di trasporto di pacchi e colli previsti dall'articolo 1 del Testo Unico approvato con

decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156". Con riferimento al regime di offerta dei servizi postali, la medesima disposizione prevede che "i servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall'Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. In relazione a tali servizi cessa, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, ogni forma di obbligo tariffario o sociale posto a carico dell'Ente poste italiane nonché ogni forma di agevolazione tariffaria relativa a utenti che si avvalgono del predetto Ente, definite dalle norme vigenti".

65. Si tratta del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 73, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale" e del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni nel settore postale".

za, nonché il recapito con mezzi propri (autoprestazione) da parte di banche, ditte, enti e istituti delle proprie corrispondenze epistolari entro il comune di residenza. Inoltre, erano previste alcune specifiche eccezioni all'esclusività postale, indicate all'articolo 41 del Codice Postale e all'articolo 25 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 655/82⁶⁶, come la possibilità di effettuare la raccolta, il trasporto e la consegna della corrispondenza epistolare da parte di privati a fronte del pagamento di diritti postali all'amministrazione, con affrancatrice o francobolli annullati (cosiddetto "corso particolare").

In merito alle concessioni esistenti, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 261/99 prevede che le concessioni rilasciate ai sensi dell'articolo 29, numero 1, del Codice Postale, per l'accettazione e il recapito di corrispondenze epistolari (per espresso) entro il comune di provenienza, siano valide fino al 31 dicembre 2000 e siano estese all'ambito della riserva definita nel decreto stesso. Le concessioni rilasciate, invece, a norma dell'articolo 29, numero 2, del Codice Postale, a soggetti che operano in regime di autoprestazione, sono state considerate valide per sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, ovvero fino al 6 febbraio 2000. A seguito pertanto dell'entrata in vigore del decreto, l'offerta di servizi riservati sarà realizzata esclusivamente dal fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane, salvo la proroga temporanea, fino al 31 dicembre 2000, della validità delle concessioni rilasciate a privati, ai sensi della normativa contenuta nel Codice Postale, per le attività di accettazione e recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenienza.

Il decreto ha previsto che il fornitore del servizio universale debba, entro il 10 febbraio 2000, istituire un sistema di separazione contabile tra servizi riservati e non riservati. Inoltre, la contabilità per i servizi non riservati deve essere ulteriormente distinta tra quelli che rientrano nel servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Nelle intenzioni del legislatore, la separazione contabile dovrebbe rispondere a diverse finalità: evitare sussidi incrociati tra servizi riservati e non; verificare l'orientamento ai costi delle tariffe e dei prezzi applicati; accertare la necessità o meno del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale di cui all'articolo 10 del decreto⁶⁷.

Con riguardo al principio della separazione contabile, già oggetto di uno specifico obbligo assunto da Epi nel Contratto di Programma (articolo 11), si ricorda come anche la legge n. 662/96 (articolo 2, comma 19) disponesse un obbligo per Poste Italiane a partire dal 1997 di "tenere registrazioni contabili separate, isolan-

do in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza”. In proposito, il decreto legislativo, in presenza di una norma che già disciplinava la materia, ha introdotto come termine per l’adempimento dell’obbligo di separazione contabile il 10 febbraio 2000, sulla base della circostanza che le disposizioni in esame prevedono una modifica dell’area di riserva.

Parere sul servizio di posta elettronica ibrida epistolare

L’Autorità, in conformità a quanto previsto dall’articolo 22 della legge n. 287/90, ha espresso il proprio parere in relazione allo schema di regolamento del Ministero delle Comunicazioni inerente alla disciplina del “servizio di posta elettronica ibrida”⁶⁸.

**Gli interventi
dell’Autorità**

L’attività di posta elettronica ibrida si articola in quattro fasi: accettazione in forma elettronica, smistamento telematico, stampa e imbustamento e, infine, recapito in forma cartacea del messaggio. L’Autorità ha argomentato che tale servizio costituisce un mercato specifico e innovativo, che si differenzia oggettivamente dal servizio postale di base. In particolare, l’operatore di posta elettronica ibrida svolge per ciascuna fase del processo prestazioni aggiuntive che conferiscono, rispetto al servizio di base, uno specifico valore aggiunto (ad esempio la priorità di consegna, il controllo dell’*iter* della comunicazione, la rilevazione statistica degli invii, il riscontro dei pagamenti delle fatture commerciali, la modifica della destinazione e del destinatario, nonché la memorizzazione degli inoltri recapitati). Inoltre, anche nel caso di affidamento a terzi di alcune fasi del processo produttivo, l’operatore mantiene la responsabilità centralizzata della fornitura del servizio e, grazie alla gestione unitaria dello stesso, è in grado di offrire i summenzionati servizi aggiuntivi alla clientela.

66. Al riguardo si fa riferimento, tra l’altro, al trasporto di lettere effettuato occasionalmente da privati senza fine di lucro, al trasporto di valori fatti eseguire dalle banche tramite propri agenti e al trasporto di corrispondenze epistolari nell’ambito di comuni ove non esistono uffici postali.

67. Infatti, l’accertamento in ordine alla necessità e alla misura della contribuzione verrà effettuato dall’autorità di regolamentazione sulla base dei costi di gestione del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, nonché “con riferimento anche ai

costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell’Unione europea ...” (articolo 10, comma 3). L’eventuale versamento dovrà essere effettuato “entro il 30 giugno dell’anno successivo a quello a cui si riferiscono i dati contabili” (articolo 10, comma 4).

68. Il provvedimento non ha avuto seguito. Successivamente, tuttavia, il Ministro delle Comunicazioni ha emanato il decreto 18 febbraio 1999, che consente l’esercizio transitorio del servizio di recapito degli invii di posta elettronica ibrida.

In conformità a un consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria, l'Autorità ha quindi precisato che l'interesse pubblico può giustificare l'esistenza dell'esclusiva limitatamente al servizio postale di base, come previsto dall'articolo 1 del Codice postale (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), ed esclusivamente per i servizi tradizionali di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare. Ne consegue che il servizio di posta elettronica ibrida dovrebbe ritenersi liberalizzato, anche alla luce del fatto che nessuna fonte normativa nazionale vigente dispone che il servizio in questione sia assoggettato a monopolio legale.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto non giustificata la disposizione dello schema di regolamento che stabiliva che il recapito della posta elettronica ibrida di carattere epistolare potesse essere svolto esclusivamente dalla società Poste Italiane. Inoltre, alla luce delle caratteristiche che qualificano l'attività di posta elettronica ibrida come servizio specifico che soddisfa esigenze particolari dell'utenza, scindibili dal servizio postale tradizionale, l'Autorità ha considerato non giustificata la disposizione che conferisce all'operatore di posta elettronica ibrida epistolare la qualifica di fornitore di un servizio universale. Infatti, secondo l'Autorità, il servizio di posta elettronica ibrida non deve essere ricompreso nell'ambito del servizio universale, in quanto esso non soddisfa un bisogno generalizzato della collettività, ma risponde alla domanda particolare di una specifica categoria di clienti, quale l'utenza affari, e pertanto non risulta sottoposto ai vincoli che caratterizzano il servizio postale tradizionale.

In relazione allo schema di regolamento, l'Autorità ha altresì sottolineato l'incertezza in merito alla delimitazione delle aree territoriali e alla determinazione delle tariffe, nonché l'effetto discriminatorio derivante dalla disposizione in base alla quale le Poste Italiana Spa curano il ritiro della posta elettronica ibrida degli operatori privati solo se sono superati determinati volumi minimi di invii.

Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria sui servizi postali

Con un parere reso al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nel maggio 1999, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 97/67/CE concernente i servizi postali⁶⁹. Tali disposizioni prevedevano in particolare che l'ambito della riserva in Italia fosse il più ampio possibile tra quelli consentiti dalla direttiva.

Nel parere, l'Autorità ha osservato come questo approccio nello specifico contesto italiano si resolvesse in un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in concorrenza, quali, in particolare, la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza non epistolare in genere. Tali servizi sono quelli principalmente richiesti dalle imprese e le cui condizioni di qualità ed efficienza incidono in modo diretto e significativo sul funzionamento del sistema produttivo italiano. L'Autorità ha espresso preoccupazione nei confronti dell'allargamento di tale riserva, sottolineando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE non consente di estendere l'area della riserva del settore postale dei singoli Stati membri, salvo che vi sia una fondata giustificazione relativa alla necessità di assicurare l'equilibrio finanziario del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.

Con riferimento alle disposizioni normative contenute nello schema di decreto, l'Autorità ha formulato alcuni ulteriori rilievi. L'articolo 3 dello schema di decreto in esame, nello specificare i contenuti del servizio universale, stabilisce che esso comprende, tra l'altro, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi. La scelta di tale limite quantitativo, pari a quello massimo previsto dalla direttiva, comporta un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria. Inoltre, la disposizione di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto stabilisce che il controllo della qualità del servizio universale sia svolto dall'autorità di regolamentazione, ma non contiene alcuna previsione in merito all'obbligo di informativa agli utenti da parte del fornitore del servizio universale sulle caratteristiche dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità, come è invece previsto dall'articolo 6 della direttiva. Infine, nel testo in esame, a differenza di quanto previsto dagli articoli 16 e 17 della direttiva, non vi è alcun riferimento all'obbligo dell'autorità di regolamentazione di garantire almeno una volta l'anno la pubblicizzazione dei risultati, nonché di adottare le eventuali misure correttive. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tradizional-

69. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi posta-

li comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, in GUCE L 15/14 del 21 gennaio 1998.

mente i livelli qualitativi del servizio postale universale risultano in Italia ben inferiori ai valori medi raggiunti nei principali Stati europei e che, pertanto, attraverso il recepimento della direttiva avrebbe dovuto essere colta l'occasione per dare un impulso positivo al raggiungimento di obiettivi di qualità.

L'articolo 4 dello schema di decreto stabilisce che rientra nella riserva la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, come la posta elettronica ibrida, entro i previsti limiti di prezzo. Al riguardo, nella segnalazione inviata in data 27 novembre 1998 al Ministro delle Comunicazioni, l'Autorità aveva già avuto modo di osservare che l'attività di posta elettronica ibrida, costituendo un servizio unitario a valore aggiunto che non può considerarsi una mera evoluzione del servizio tradizionale in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase, non presenta le caratteristiche atte a giustificare un regime di monopolio legale.

Infine, con riferimento all'articolo 10 dello schema di decreto che istituisce il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale al quale sono tenuti a contribuire, entro la misura massima del 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, sia i titolari di licenza individuale che i titolari di autorizzazione generale, l'Autorità ha osservato che la determinazione del contributo non è correlata ai dati risultanti da una contabilità separata, la cui predisposizione, da parte del fornitore del servizio universale, è prevista dallo schema di decreto entro il 10 febbraio 2000. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che in presenza di un rinvio degli obblighi di separazione contabile non si proceda all'immediata costituzione del fondo di compensazione. L'Autorità ha inoltre osservato come la previsione di un obbligo di contribuzione anche per i soggetti titolari di autorizzazione generale non trovi giustificazione nelle ragioni sottostanti la costituzione del fondo di compensazione e neppure nella normativa comunitaria. L'articolo 9 della direttiva prevede infatti un obbligo di contribuire al fondo solo per i soggetti titolari di licenza individuale per la fornitura di servizi non riservati rientranti nell'ambito del servizio universale, che sono tenuti alla salvaguardia del servizio universale. Diversamente, i titolari di autorizzazioni generali per la prestazione di attività non riservate e non rientranti nell'ambito del servizio universale non sono tenuti al finanziamento dello stesso. Infine, per quanto concerne l'onere di contribuzione al fondo di compensazione, l'Autorità ha rilevato che la misura massima di contribuzione, pari al 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, appare fortemente penalizzante per gli operatori nuovi entranti, i quali in altri ordinamenti sono stati esentati dall'onere

di contribuzione almeno fino al raggiungimento di una determinata quota di mercato. Nella sua versione definitiva, il decreto legislativo n. 261/99⁷⁰ non recepisce i suggerimenti formulati dall'Autorità.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nell'ambito dei servizi assicurativi, l'assicurazione per la responsabilità civile è quella sulla quale si è maggiormente concentrata, nel corso dell'anno, l'attività dell'Autorità. Tale settore, come è stato ribadito dal Presidente dell'Autorità nel corso di due audizioni tenute presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati e presso la Commissione Industria del Senato, assume infatti una particolare rilevanza economica e sociale. La caratteristica preminente del settore assicurativo per la responsabilità civile è da rinvenirsi nella circostanza che l'evoluzione del settore successiva alla liberalizzazione tariffaria ha mostrato il perdurare di elementi che sembrano ostacolare un effettivo affermarsi dei meccanismi concorrenziali sul mercato.

L'evoluzione del settore

La terza direttiva danni 92/49/CEE⁷¹, in vigore dal 1° luglio 1994, ha stabilito la liberalizzazione delle tariffe, anche per i contratti assicurativi RC auto. In precedenza, le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza erano assoggettate ad approvazione preventiva da parte del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP), su proposta del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Il passaggio a una logica di mercato, realizzato attraverso la liberalizzazione delle tariffe, non sembra aver generato i benefici effetti attesi in termini di diversificazione dell'offerta, di miglioramento del servizio e di riduzione delle tariffe praticate. Dal 1° luglio 1994 si è assistito, infatti, a un continuo aumento dei premi al quale non sono corrisposte peraltro maggiori garanzie per gli utenti.

70. Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio".

71. Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del

18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.

Parallelamente all'aumento delle tariffe si è registrato un sensibile incremento delle riserve tecniche, e in particolar modo delle riserve sinistri, le quali sono notevolmente cresciute, non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto alla raccolta premi. Il crescente e costante aumento delle riserve sinistri può destare perplessità in considerazione della forte incidenza di tale componente nella determinazione delle tariffe. Anche nel caso in cui le riserve sinistri siano effettivamente appropriate, la crescita registrata segnala comunque la difficoltà delle imprese a tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi dei sinistri. Altro elemento che caratterizza l'evoluzione del mercato successiva alla liberalizzazione riguarda la scarsa rilevanza, rispetto a paesi quali Francia e Gran Bretagna, che da più lungo tempo hanno sperimentato forme di liberalizzazione dei mercati assicurativi, della personalizzazione delle polizze come elemento idoneo a sviluppare il confronto concorrenziale tra le imprese assicurative.

Infine, uno dei maggiori ostacoli per il dispiegarsi di un corretto contesto concorrenziale consiste nel sistema di esclusiva distributiva che caratterizza in generale l'intero settore assicurativo, ma è particolarmente pregnante per l'assicurazione auto. Nel settore auto, infatti, la distribuzione dei prodotti assicurativi è quasi totalmente realizzata da dipendenti o da agenti, i quali operano prevalentemente in regime di monomandato. Anche la vendita di polizze attraverso canale bancario, operatori telefonici o rete *web*, per quanto ancora marginale, è comunque realizzata in esclusiva. La figura del *broker*, principale canale che permette un confronto tra offerte differenti a vantaggio degli utenti, è invece nel settore auto assolutamente marginale.

In considerazione del limitato ricorso a forme pubblicitarie da parte delle imprese e dell'assenza di agenzie di *rating* o comunque di iniziative volte a informare il consumatore sulle caratteristiche del servizio offerto dalle diverse imprese, l'unica possibilità per il consumatore di confrontare offerte differenti è recarsi direttamente presso i punti vendita e acquisire informazioni sui singoli prodotti offerti. In siffatta situazione, è evidente che una riduzione del grado di esclusiva nella distribuzione di prodotti assicurativi auto avrebbe indubbi effetti benefici sulla concorrenza nel settore, e ciò potrebbe costituire un ulteriore presupposto per una riduzione dei premi.

Il risultato immediato e più evidente della liberalizzazione tariffaria appare dunque riconducibile a una crescita sensibile dei premi di polizza, solo in alcuni casi mitigata dalla maggiore personalizzazione dei contratti, a cui si è aggiunta una riduzione delle garanzie offerte. L'auspicata introduzione di un grado più elevato di concorrenza nel settore avrebbe invece dovuto generare, una volta superati eventuali squilibri di bilancio prodotti dal regime di prezzi amministrati, un contenimento dei premi, nonché una migliore qualità del servizio assicurativo offerto. Il fatto che i prezzi siano sensibilmente aumentati e che la qualità del servizio appaia insufficiente a molti consumatori costituiscono segnali importanti

della necessità di intraprendere azioni più incisive per consentire un effettivo aumento del grado di concorrenzialità del settore.

In tale ambito assume una particolare rilevanza la recentissima decisione adottata dalla Commissione europea nel caso *Generali-Ina*⁷², in ordine alla quale l'Autorità ha espresso una propria valutazione alla Commissione. In essa viene ribadita l'importanza di un corretto contesto concorrenziale nel settore assicurativo italiano e viene sottolineata la natura anticoncorrenziale delle partecipazioni incrociate tra imprese assicurative e della presenza nel consiglio di amministrazione di una impresa di soggetti presenti negli organi deliberanti di imprese concorrenti.

Nell'autunno 1999 è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per accertare l'esistenza di possibili intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione autoveicoli (RC AUTO). Nel corso dell'anno è stata effettuata anche una segnalazione riguardo alla regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI ASSICURAZIONE E DI INTERVENTO STATALE PER LE CALAMITÀ NATURALI).

**Gli interventi
dell'Autorità**

RC auto

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza poste in essere da imprese attive nel settore dell'assicurazione autoveicoli, prendendo spunto dalla constatazione della tendenza a fornire la copertura per il furto e l'incendio unicamente in congiunzione con la copertura per la Responsabilità Civile (RC) obbligatoria. Nel novembre 1999 e successivamente nel febbraio 2000 l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio con riferimento a un presunto scambio di informazioni, realizzato attraverso il ricorso a una società di consulenza esterna, denominata R.C. Log Srl. L'istruttoria riguarda quaranta compagnie di assicurazione⁷³.

72. Decisione della Commissione, del 12 gennaio 2000, in GUCE C 58/6 del 1° marzo 2000.

73. Allianz Subalpina Spa, Allstate Diritto Assicurazioni Danni Spa, Assicurazioni Generali Spa, Assimoco Spa, Assitalia-Le Assicurazioni d'Italia Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Axa Assicurazioni Spa, Azuritalia Assicurazioni Spa, Bayerische Assicurazioni Spa, BNC Assicurazioni Spa, Commercial Union Insurance Spa, FATA Fondo Assicurativo tra Agricoltori Spa, Gan Italia Spa, Helvetia Compagnia Svizzera di Assicurazioni, Il Duomo Spa, Italiana Assicurazioni Spa, Itas Assicurazioni Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, La Nazionale Assicurazioni Spa, La Piemontese Assicurazioni Spa, Levante Norditalia

Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Lloyd Adriatico Spa, Lloyd Italico Assicurazioni Spa, Maeci Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Mediolanum Assicurazioni Spa, Meie Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa, Norwich Union Assicurazioni Spa, Nuova MAA Assicurazioni Spa, Nuova Tirrena Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Royal Insurance, Royal & Sunalliance Assicurazioni, Sai-Società Assicuratrice Industriale Spa, Sara Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni, Toro Assicurazioni Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, Vittoria Assicurazioni Spa, Winterthur Assicurazioni Spa e Zurigo Compagnia di Assicurazioni Sa.

L'intervento dell'Autorità parte dalla constatazione dell'assenza di ragioni tecniche o economiche atte a giustificare la vendita congiunta della copertura per la Responsabilità Civile obbligatoria e della copertura per il furto e l'incendio.

Tale comportamento, in quanto determina di fatto un effetto di trascinamento della clientela dalla RC al ramo incendio e furto auto, potrebbe rappresentare lo strumento indiretto per conseguire e conservare una ripartizione del mercato, mantenendo in tal modo elevati i prezzi delle polizze incendio e furto auto. Anche la pratica dello scambio di informazioni, avente a oggetto, tra l'altro, i premi commerciali e le condizioni contrattuali effettivamente praticate nel settore auto, potrebbe configurarsi come intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Segnalazione in materia di assicurazione e di intervento statale per le calamità naturali

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Governo e all'Isvap le proprie osservazioni in merito alle disposizioni relative all'introduzione dell'obbligo di assicurazione contro i rischi da calamità naturale contenute in un disegno di legge recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina che disciplina l'Inail e l'Enpals" all'epoca all'esame della Camera⁷⁴.

In particolare, oggetto della segnalazione era l'articolo 38 del disegno di legge che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare la materia dell'intervento dello Stato per la ricostruzione e il recupero di beni immobili privati distrutti o danneggiati a seguito di calamità naturali, compresa l'assicurazione per la copertura del rischio di incendio di beni immobili di proprietà dei soggetti privati attraverso l'estensione dell'obbligo di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali. Tale norma prevedeva, tra l'altro, la determinazione di criteri di calcolo dei premi e di una soglia massima per la tariffa relativa alla copertura assicurativa delle calamità naturali, nonché la possibilità del ricorso da parte delle imprese di assicurazione a consorzi di co-riassicurazione per la copertura dei rischi assunti.

L'Autorità ha evidenziato alcuni problemi, sotto il profilo della concorrenza, che deriverebbero dal coinvolgimento delle imprese assicurative private nella copertura dei rischi contro le calamità

naturali. In primo luogo, una serie di circostanze inducono a ritenere che, almeno in una fase iniziale, la copertura di rischi di siffatta natura renderà necessario un elevato coordinamento tra le imprese, con un'inevitabile riduzione della concorrenza reciproca. La nuova assicurazione contro le calamità naturali, infatti, non potrà svolgersi senza la costituzione di un consorzio, o altre forme di collaborazione tra le imprese di assicurazione, stante la circostanza che l'operatività delle singole sarà condizionata dalla necessità di creare una banca dati adeguata al fine di disporre di informazioni statistiche sufficienti per il calcolo dei premi puri e di maturare conoscenze specifiche per la gestione di tali rischi. Inoltre, il ricorso alla riassicurazione internazionale, necessario in questo caso data l'elevata esposizione che tali rischi comportano, può implicare il raggiungimento di determinate masse critiche che solo collettivamente le imprese potranno conseguire. Invero, anche l'obiettivo di mutualità implicito nell'imposizione di un limite massimo per il premio assicurativo impone una stretta collaborazione tra le imprese. La copertura assicurativa degli abitanti di aree particolarmente esposte a rischio implica che gli abitanti di aree meno rischiose corrispondano premi superiori a quelli che si determinerebbero in un libero mercato. Il funzionamento di un siffatto meccanismo presuppone che i premi confluiscono a una medesima impresa, la quale sarà in tal modo in grado di percepire nel complesso risorse idonee a garantire il servizio. Al riguardo è stato osservato, che di regola, i sistemi ispirati a elevata solidarietà vengono gestiti da imprese in monopolio o attraverso la costituzione di appositi fondi, che possono permettere l'operatività dei necessari meccanismi di sussidio incrociato. In assenza di tali soluzioni, comunque limitative della concorrenza, le imprese tenderebbero a selezionare il rischio e a competere unicamente per la copertura assicurativa dei soggetti a rischio ridotto, lasciando privi di copertura i cittadini che la normativa vuole tutelare.

In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che la scelta contenuta nel disegno di legge di estendere la polizza incendio con la copertura obbligatoria contro le calamità naturali produrrebbe effetti restrittivi non strettamente necessari sul mercato dell'assicurazione incendio. Infatti, tale misura determinerebbe un abbinamento tra due prodotti che, pur avendo entrambi riferimento all'abitazione, non presentano alcuna relazione tecnica, nel senso che il verificarsi di un evento non implica di regola il verificarsi dell'altro. Ne deriverebbe il rischio che le restrizioni della concorrenza, neces-

74. Cfr. atto Camera n. 5809/XIII legislatura.

sarie per consentire l'operatività dell'assicurazione contro le calamità naturali, coinvolgano indebitamente il mercato dell'assicurazione incendio, a oggi non regolamentato. Sotto un diverso profilo, la scelta di introdurre un obbligo di assicurazione sotto forma di garanzia accessoria a una polizza facoltativa, quale la polizza incendio, potrebbe vanificare l'obiettivo della riforma, poiché i destinatari dell'obbligo assicurativo verrebbero selezionati sulla base di un criterio del tutto estraneo alla effettiva esposizione al rischio: solo i soggetti che volontariamente hanno stipulato una polizza incendio sarebbero infatti tenuti ad acquistare anche la copertura assicurativa contro le calamità naturali.

L'Autorità ha pertanto argomentato che il sistema semiobbligatorio delineato dall'articolo 38 del disegno di legge non appariva idoneo a garantire che i soggetti più esposti a rischio sottoscrivessero una polizza di assicurazione: per molti di questi soggetti l'intervento dello Stato avrebbe continuato ad avere natura esclusiva. E' stato quindi auspicato che, nel perseguire l'obiettivo di riforma dell'intervento pubblico contro le calamità naturali, la speciale regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali venga limitata ai soli aspetti strettamente necessari e, in particolare, sia evitato di estendere indebitamente tale regolamentazione a un mercato diverso quale quello dell'assicurazione incendio.

SERVIZI FINANZIARI

Gli interventi in materia di intese

Nel 1999 vi è stata una intensa attività di tutela della concorrenza volta a inibire intese anticoncorrenziali nel settore finanziario a livello sia comunitario che nazionale. Per quanto riguarda i soli casi che hanno coinvolto anche istituti di credito italiani, la Commissione ha condotto un'indagine, tuttora in corso, per verificare la presenza di un'intesa in relazione alle commissioni di cambio per le valute aderenti all'Unione Monetaria fissate da alcune banche europee. In relazione alle sole banche italiane, tale comportamento è stato anche oggetto di un approfondimento istruttorio condotto sulla base della normativa nazionale.

In relazione all'attività svolta dall'Autorità si segnalano i pareri espressi alla Banca d'Italia, conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, relativamente alle tre istruttorie per intesa condotte dall'Istituto di vigilanza nel 1999 (FEDERAZIONE

DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA). I tre casi si sono conclusi, conformemente al parere espresso dall'Autorità, con l'accertamento di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 che vieta le intese restrittive della concorrenza. Il primo di essi si riferisce alla fattispecie già citata relativa alle commissioni di cambio, mentre il secondo ha riguardato un'intesa fra le banche cooperative dell'Alto Adige volta a ripartire il mercato fra le stesse attraverso l'introduzione di limitazioni all'apertura di sportelli al di fuori delle aree di insediamento originarie di ciascuna banca. Il caso GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA⁷⁵, che conformemente all'indicazione contenuta nel parere dell'Autorità alla Banca d'Italia ha condotto all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista nel caso di infrazioni gravi e durature dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, ha riguardato la prassi consolidata delle principali banche nazionali di riunirsi al fine di realizzare un dettagliato scambio di informazioni sensibili e di concordare l'assunzione di comportamenti comuni anche in tema di tassi di interesse e di commissioni sui principali servizi bancari.

Federazione delle Cooperative Raiffeisen dell'Alto Adige

Nel luglio 1998 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS - Hauptabt. Raiffeisenkassen) in relazione alla circolare del 1996 con cui la Federazione aveva invitato le casse aderenti a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. In particolare, detto codice di comportamento limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della cassa confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. In caso di disaccordo le casse dovevano attenersi al parere espresso dal Comitato Raiffeisen della Federazione. La circolare invitava inoltre le singole associate a recepire con apposita delibera la raccomandazione ivi contenuta, trasmettendo copia del verbale alla Federazione.

In seguito all'apertura del procedimento istruttorio, la Federazione ha invitato, tramite una propria lettera, le casse coope-

75. Sia il parere dell'Autorità che il provvedimento della Banca d'Italia sono stati adottati nel gennaio del 2000.

rative associate a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, in quanto in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che l'intesa in esame, limitando la libertà d'insediamento territoriale delle imprese, poteva ricadere nella previsione dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 che vieta gli accordi volti a ripartire i mercati. L'Autorità invitava dunque la Banca d'Italia, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e in particolare della circostanza che la Federazione ha invitato le casse a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, a valutare l'effettiva capacità e volontà delle imprese coinvolte di coordinare il proprio comportamento, tramite l'intesa in esame, a scapito del corretto assetto concorrenziale dei mercati interessati.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del marzo 1999⁷⁶, la Banca d'Italia ha ritenuto che la circolare del 1996 della Federazione costituisse un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, relativamente alla previsione che limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della consorella confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. La Banca d'Italia ha, tuttavia, ritenuto che, in ragione della non gravità e della durata limitata dell'infrazione, non doveva essere applicata alla Federazione delle Cooperative Raiffeisen la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

ABI-Commissioni su operazioni di cambio

In data 26 gennaio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI). L'istruttoria traeva origine dall'invio da parte dell'ABI di una comunicazione alle proprie associate, nella quale si raccomandava alle stesse l'adozione di due commissioni, una fissa e l'altra variabile, per le operazioni di cambio di banconote tra le valute dei paesi appartenenti all'area dell'Euro (di seguito valute "in"), indicandone l'importo massimo praticabile. In particolare, l'ABI, in vista dell'imminente passaggio alla terza fase dell'Unione Monetaria europea, invitava le associate ad adottare, nelle operazioni di cambio di banconote delle valute "in", uno schema di tariffazione trasparente consistente nell'applicare alla clientela una commissione costituita da una parte fissa, di ammontare massimo pari a lire 5.000 e una

parte variabile, di importo non superiore al 3% del valore della transazione. Inoltre, le banche associate erano sollecitate a comunicare tempestivamente all'ABI le modalità adottate per applicare lo schema di tariffazione suggerito.

In data 20 gennaio 1999, peraltro l'ABI ha comunicato contestualmente alla Banca d'Italia e alle proprie associate la decisione, assunta dal Comitato esecutivo, "di non ritenere più utili le indicazioni fornite" in merito alle commissioni da applicare per la conversione di banconote di valute "in", contenute nella descritta raccomandazione.

L'esercizio professionale dell'attività di intermediazione in cambi nei confronti del pubblico è consentito alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministero del Tesoro, che si avvale dell'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario). Un'ulteriore categoria di operatori attivi su tale mercato è quella dei cambiavalute, abilitati dalla Banca d'Italia in base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Questi ultimi devono comunque servirsi delle banche, dietro pagamento di un corrispettivo, per la conversione della valuta acquisita e, pertanto, la loro effettiva concorrenza alle banche è molto limitata.

Nel parere reso dall'Autorità alla Banca d'Italia è stato rilevato che l'indicazione da parte dell'ABI di una struttura delle commissioni da applicare per i cambi e dei relativi tetti poteva facilitare il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'associazione, in quanto tutte si attendevano con ragionevole certezza che anche le proprie concorrenti avrebbero adottato uno schema simile. Inoltre, le indagini condotte dalla Banca d'Italia dimostravano che l'intesa aveva prodotto effetti notevoli, consistenti nell'aumento e nell'allineamento delle condizioni di cambio per le valute "in".

Infine, come riscontrato dalla Banca d'Italia, a seguito dell'introduzione dell'Euro risultava scomparsa ogni differenziazione tra commissioni per l'acquisto e per la vendita della valuta dei paesi dell'area Euro. Tali differenziazioni riflettevano i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta, che non sono totalmente venuti meno con l'avvento dell'Euro. La circostanza che, nella propria raccomandazione, l'ABI non abbia distinto tra acquisto e vendita di valuta appariva, pertanto, contribuire all'omogeneizzazione rilevata nelle relative commissioni.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che il contenuto della predetta raccomandazione dell'ABI poteva rientrare tra le fattispecie di intesa vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intesa orizzontale avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi. Tale restrizione della concorrenza risultava, peraltro, di entità consistente, in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane.

Considerato poi che la successiva circolare dell'ABI emanata il 20 gennaio 1999, se può aver agito sull'oggetto futuro dell'intesa, non ha rimosso gli effetti della stessa, come evidenziato dagli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia, la valutazione della fattispecie in esame non ne risultava sostanzialmente modificata. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto sussistere nel caso di specie i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del novembre 1999⁷⁷, la Banca d'Italia ha ritenuto che l'Associazione Bancaria Italiana avesse violato le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, adottando e diffondendo la descritta circolare. In particolare, la deliberazione dell'Associazione Bancaria Italiana costituiva, secondo la Banca d'Italia, un'intesa avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi dei servizi di cambio di banconote dei paesi appartenenti all'area dell'Euro. Tuttavia, in ragione della natura e della durata limitata di detta infrazione, la Banca d'Italia ha ritenuto di non comminare all'ABI la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Gruppo degli amici della banca

La Banca d'Italia ha disposto in data 19 aprile 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle seguenti tredici banche: Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Banco Ambrosiano Veneto, Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, Banca Commerciale Italiana, Banca di Roma, Banco di Sicilia, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Novara, Credito Italiano (ora UniCredito Italiano), Deutsche Bank, Istituto Bancario San Paolo di Torino - Istituto Mobiliare Italiano. L'istruttoria traeva origine dalla documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi presso un intermediario creditizio (la Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde) relativa a incontri che si sarebbero svolti tra rappresentanti delle predette banche, definite in tale documentazione "Gruppo degli Amici della Banca". Gli incontri sarebbero avvenuti con

cadenza quasi mensile e avrebbero avuto a oggetto la discussione di aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante e lo scambio di informazioni sui volumi e sui prezzi di vari servizi bancari, con l'effetto di agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle parti.

Tali incontri risultavano essere proseguiti quanto meno dall'inizio del 1988 al marzo del 1999. Inoltre, è emerso che le tredici banche coinvolte nel procedimento hanno aderito al Gruppo in momenti diversi.

Lo scambio di informazioni su volumi e condizioni di offerta di tutti i principali servizi bancari avveniva con riferimento a dati sia attuali sia prospettici, ossia relativi alle future strategie commerciali delle banche. Esso si svolgeva in modo istituzionalizzato attraverso la predisposizione da parte di ciascun partecipante di apposite tabelle contenenti i propri dati commerciali all'interno delle quali residuavano spazi vuoti che venivano poi riempiti, nel corso delle riunioni del Gruppo, con i dati prodotti da ciascuno dei concorrenti.

Nell'ambito delle riunioni del Gruppo, oltre a verificarsi il sopra citato scambio di informazioni e a essere discussi temi di interesse comuni, veniva anche concordata l'assunzione di comportamenti comuni alle tredici banche. I verbali riportano, infatti, anche traccia della discussione in merito ad aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante, al fine di rendere omogenei i comportamenti concorrenziali.

La gamma dei servizi finanziari interessati dall'intesa comprendeva, tra l'altro, i servizi di:

- raccolta bancaria diretta in lire e in divisa (suddivisa fra conti correnti, depositi a risparmio, certificati di deposito e obbligazioni bancarie);
- raccolta indiretta (suddivisa tra titoli a reddito fisso, depositi di terzi e pronti contro termine);
- risparmio gestito (suddiviso in fondi comuni d'investimento, gestioni di patrimoni mobiliari, gestioni patrimoniali in fondi);
- impieghi (suddivisi in lire, divisa e mutui) realizzati sotto varie forme, fra le quali l'anticipo salvo buon fine;
- Pagobancomat;
- bonifici transfrontalieri in valute appartenenti agli Stati dell'Unione europea partecipanti all'Euro (cosiddette valute *in*).

La fattispecie interessava, accanto a servizi tipicamente bancari, quali raccolta e impieghi, anche servizi finanziari quali la gestione del risparmio. Tuttavia, constatata l'assoluta prevalenza degli aspetti strettamente bancari, nel caso in esame l'Autorità ha considerato di non avviare un proprio autonomo procedimento sui mercati finanziari coinvolti.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la valutazione concorrenziale di uno scambio sistematico di informazioni deve avere riguardo, fra l'altro, ai seguenti elementi:

- i)* il tipo di informazioni scambiate (sono considerate informazioni "sensibili" quelle relative a variabili quali prezzi, costi, clienti, ecc.);
- ii)* il periodo di riferimento delle informazioni (in genere, tanto più le informazioni scambiate sono attuali, tanto più sono marcati gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iii)* la prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con commenti, analisi e raccomandazioni (che amplificano gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iv)* la connessione con intese più ampie (lo scambio di informazioni assume maggior rilievo se inserito all'interno di un cartello).

Orbene, dalla documentazione trasmessa dalla Banca d'Italia, emergeva con chiarezza che, tenuto conto della particolare sensibilità delle informazioni scambiate, dell'attualità del periodo di riferimento delle stesse e della prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con analisi e raccomandazioni, la fattispecie messa in atto dalle banche poteva presentare le caratteristiche di massima restrittività della concorrenza. Anche con riferimento al punto *iv)*, il comportamento delle tredici banche poteva rientrare fra quelli maggiormente lesivi della concorrenza, in quanto lo scambio di informazioni è stato finalizzato all'assunzione di comportamenti commerciali comuni.

Pertanto, lo scambio di informazioni attuato dalle parti appariva costituire, da un lato, un'intesa in grado di integrare autonomamente una fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, dall'altro, un elemento che rafforzava la rilevanza dell'intesa consistente nella prassi seguita dalle parti di concordare, nel corso delle periodiche riunioni del Gruppo, l'assunzione di comportamenti commerciali comuni riguardo, tra l'altro, alla fissazione di commissioni e tassi d'interesse su una molteplicità di servizi bancari e finanziari, quali la raccolta bancaria, il risparmio gestito, il servizio Pagobancomat, i bonifici transfrontalieri e altri.

Infine, è stato osservato che le restrizioni della concorrenza evidenziate risultavano di entità assolutamente consistente, in consi-

derazione del fatto che esse sono state poste in essere dai primi dieci gruppi bancari italiani, che rappresentano circa il 55% del totale dei depositi e quasi il 60% degli impieghi a livello nazionale. In base a queste considerazioni e alla luce della particolare durata e della gravità dell'intesa in esame, l'Autorità ha ritenuto sussistere i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa, di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, relativamente ai servizi oggetto dell'intesa.

La Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria adottato nel gennaio 2000⁷⁸, ha ritenuto che le società interessate, partecipando a un accordo e, in ogni caso, a una pratica concordata avente per oggetto di falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato bancario nazionale, mediante la definizione di politiche commerciali uniformi, avessero violato l'articolo 2 della legge n. 287/90. La Banca d'Italia ha, pertanto, imposto alle stesse di porre fine all'infrazione accertata, astenendosi da ogni accordo e pratica concordata che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato e, in particolare, dall'effettuare riunioni al di fuori di quanto richiesto da finalità associative legittime. Vista la gravità dell'infrazione, la Banca d'Italia ha condannato le banche coinvolte al pagamento di una sanzione pecuniaria nella misura del 3% dei proventi realizzati, pari a un ammontare complessivo di oltre 33 miliardi di lire.

Nel 1999 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni avvenute esclusivamente tra imprese assicurative, quarantotto casi di concentrazione nel settore finanziario⁷⁹. Dal punto di vista numerico si conferma così, con una leggera crescita, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato negli anni scorsi.

**Le concentrazioni
nel settore
finanziario**

Tra queste concentrazioni, trentaquattro sono avvenute tra banche, mentre le altre hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori finanziari, di società attive nei settori del leasing finanziario o del factoring (tre casi), nel settore assicurativo (due casi), nel settore della formazione del personale (un caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (due casi) ovvero l'acquisizione di operatori finanziari o bancari da parte di imprese assicurative (tre casi) o la concentrazione, in circostanze consentite dalle vigenti regolamentazioni, fra operatori industriali e finanziari (tre casi).

78. Bollettino n. 1-2/2000.

79. Una di queste è stata valutata nel 1999 dall'Autorità, per gli aspetti di sua competenza, mentre nel 1998 è stato espresso il relativo parere alla Banca d'Italia ed è stato

adottato il provvedimento della Banca d'Italia. Per un'altra, l'Autorità ha reso il proprio parere e il proprio provvedimento nel 1998, mentre la Banca d'Italia ha emesso il proprio provvedimento nel 1999.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha espresso quarantuno⁸⁰ pareri all'Istituto di vigilanza, con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. In ventuno casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza⁸¹. Nel complesso, crescono pertanto le concentrazioni che hanno riguardato anche i mercati finanziari non bancari, relativamente alle quali i provvedimenti dell'Autorità sono stati cinque più dello scorso anno.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche, o tra queste e altri operatori finanziari, esaminate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in un caso la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA).

Nel 1999 i processi di concentrazione condotti da banche hanno riguardato prevalentemente i gruppi creditizi di medie dimensioni (sono esclusi dalla categoria i primi sei gruppi bancari nazionali per mezzi amministrati - Banca Intesa, SanPaolo-Imi, Unicredit Italiano, Banca di Roma, Banca Nazionale del Lavoro, Monte dei Paschi di Siena e la Deutsche Bank). In ben ventidue casi l'operazione di concentrazione ha riguardato l'acquisizione da parte di una banca di medie dimensioni di un istituto bancario o finanziario medio o piccolo. Il consolidamento della struttura dell'offerta bancaria realizzata dagli istituti di medie dimensioni ha riguardato per lo più le aree del Centro e del Nord d'Italia, mentre nel 1999 il Meridione sembra essere rimasto temporaneamente al margine dei processi di concentrazione, per quanto interessato, come altre zone d'Italia, dalla concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana⁸².

Le operazioni di concentrazione condotte dai gruppi maggiori sono state, invece, dodici e hanno riguardato maggiormente imprese bancarie di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un elevato grado di radicamento locale. Fa eccezione a questo modello l'operazione che ha condotto all'aggregazione della prima banca italiana (Banca Intesa) con la quarta banca (Banca Commerciale Italiana) per mezzi amministrati nel 1998; l'operazione ha dato luogo alla più importante concentrazione bancaria realizzata in Italia fino a oggi.

Un'importante evoluzione registrata nel corso dell'anno consiste nella crescente diffusione della prestazione di servizi finanziari

per via telefonica o telematica. Si tratta di sviluppi importanti che in prospettiva sono destinati a incidere profondamente sulle caratteristiche dell'interazione concorrenziale nel settore. Allo stato attuale, comunque, la gamma dei servizi interessati e il grado di diffusione delle nuove modalità di offerta presso la clientela non sono tali da portare a escludere un rilievo della prossimità dello sportello bancario per gli utenti. Pertanto, nell'analisi concorrenziale delle concentrazioni, assumono ancora rilievo mercati geografici che, per alcuni servizi, hanno dimensioni locali (provinciali o regionali).

Un numero piuttosto limitato delle concentrazioni realizzate dai maggiori gruppi, aventi principalmente effetto in ambito locale ma in un caso anche a livello nazionale, ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei mercati geografici rilevanti. Si tratta delle operazioni che hanno portato all'apertura di un procedimento istruttorio da parte della Banca d'Italia (quattro casi⁸³) e, in un caso, anche da parte dell'Autorità per i mercati di propria competenza (un caso⁸⁴). Tutte le citate istruttorie - relative all'acquisizione di operatori locali da parte di Unicredito Italiano (due casi) e del Monte dei Paschi di Siena (un caso) e alla citata concentrazione fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana - si sono concluse con un'autorizzazione condizionata al rispetto di impegni assunti dalle parti.

Come anticipato, una delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1999, quella fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, ha coinvolto due istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale. Per quanto concerne gli effetti di tali opera-

80. Quarantadue se si considera che in relazione al caso BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA, l'Autorità ha espresso due pareri: uno prima dell'avvio dell'istruttoria da parte della Banca d'Italia, l'altro prima della sua conclusione.

81. In quattordici di questi casi l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; BANCA LOMBARDA-CBI FACTOR; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-SERENA COMPAGNIA DI ASSICURAZIONI E RIASSICURAZIONI; BANCA POPOLARE DI LODI-ICCRI; DEUTSCHE BANK-FRAER LEASING/ADRIA LEASING; DEXIA PROJECT & PUBLIC FINANCE INTERNATIONAL BANK-CREDIOP; FINANZIARIA BANSEL-C.B.A. VITA; LOCAFIT-FEDERCONSORZI

LEASING; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; SAN PAOLO IMI-SAN PAOLO IMI PRIVATE EQUITY; SCHWEIZERISCHE LEBENSVERSICHERUNGS-UND RENTENANSTALT-BANCA DEL GOTTARDO; SOCIÉTÉ GÉNÉRALE-PARIBAS).

82. Le operazioni con le quali la Banca di Roma ha acquisito il controllo del Mediocredito Centrale, a sua volta controllante il Banco di Sicilia, e il Monte dei Paschi di Siena ha acquisito il controllo della Banca del Salento non sono state oggetto di esame nel periodo considerato da questa Relazione.

83. MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-BANCA; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

84. BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

zioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi in relazione alla posizione delle parti in un certo numero di province italiane. La concentrazione ha richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. In particolare, l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere un approfondimento istruttorio in relazione agli effetti della concentrazione in alcuni mercati del risparmio gestito (gestione dei fondi comuni d'investimento e gestione individuale di patrimoni mobiliari) e del factoring, sia con riguardo agli aspetti produttivi di tali servizi che a quelli distributivi. Anche per tali mercati è risultato che la concentrazione era in grado di produrre effetti di particolare rilievo, in relazione alle fasi distributive dei servizi di gestione del risparmio, in un certo numero di province italiane nelle quali vi sarebbe stato un significativo rafforzamento della già cospicua capacità distributiva delle parti. In seguito ai rilievi mossi dalle autorità di concorrenza, le parti hanno assunto impegni strutturali, consistenti nella dismissione di un certo numero di sportelli bancari, atti ad annullare o ridimensionare significativamente gli effetti della concentrazione dove questi erano suscettibili di alterare il corretto gioco concorrenziale. Ciò ha consentito di ritenere la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha espresso 12 pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione in relazione agli effetti sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari, ed ha emanato 7 provvedimenti per valutare l'impatto delle concentrazioni sui mercati di propria competenza⁸⁵.

Monte dei Paschi di Siena-Cassa di Risparmio di San Miniato

La Banca d'Italia ha disposto nel febbraio 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti del Monte dei Paschi di Siena Spa e della Cassa di Risparmio di San Miniato Spa in relazione all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo congiunto della prima sulla seconda.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la concentrazione realizzava i principali effetti sui mercati dei depositi bancari di alcune province della regione Toscana e solo marginalmente sul mercato degli impieghi bancari dell'intera regione. In particolare, nel territorio della provincia di Pisa, dove pure la posizione del Monte dei Paschi di Siena è sensibilmente meno rilevante che a Prato e Siena, l'operazione dava luogo a un'importante sovrapposizione delle quote di mercato e conduceva a una modifica

dell'assetto concorrenziale dell'offerta di una certa consistenza. Infatti, il primo operatore della provincia avrebbe acquisito il controllo congiunto del terzo operatore, creando un'entità che sarebbe venuta a detenere una quota di mercato doppia rispetto a quella del concorrente più prossimo. Occorreva, inoltre, considerare che la posizione raggiunta dalle parti nella provincia di Pisa, pur di per sé non estremamente elevata, si accompagnava a quelle di pari o maggiore forza detenute dal gruppo in altre province, talvolta limitrofe, della regione Toscana.

Inoltre, dal punto di vista comportamentale, risultava che il Monte dei Paschi di Siena negli anni tra il 1996 e il 1998 aveva praticato alla propria clientela della provincia di Pisa un tasso di interesse sui depositi mediamente inferiore a quello corrisposto nel medesimo mercato dagli operatori concorrenti sfruttando, in tal modo, la propria posizione di forza nella provincia a danno della clientela depositante.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che la necessità di preservare un sufficiente livello di concorrenza richiedesse che il compimento dell'operazione venisse subordinato all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire che la struttura dell'offerta assumesse un carattere di eccessiva concentrazione nel bacino di utenza considerato.

L'Autorità ha, dunque, suggerito alla Banca d'Italia di disporre precise misure strutturali atte ad assicurare il ripristino delle condizioni di concorrenza quantomeno nel bacino di utenza più direttamente interessato dalla concentrazione, individuando gli sportelli oggetto delle eventuali misure di dismissione nell'area geografica interessata, che coinvolgeva in parte la provincia di Pisa e in parte le province di Firenze, Prato e Siena.

La Banca d'Italia, con il provvedimento del maggio 1999⁸⁵, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra il Gruppo Monte dei Paschi di Siena e la Cassa di Risparmio di San Miniato, a condizione che:

- i) le parti si astengano dall'aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Pisa per un periodo di cinque anni;
- ii) le parti comunichino tempestivamente alla Banca d'Italia ogni evoluzione dei rapporti partecipativi e di collaborazione,

85. In uno di questi casi, BANCA CARIGE-CASSA DI RISPARMIO DI GENOVA E IMPERIA-CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA, l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca

d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari.

86. Bollettino n. 22/1999.

comprese le eventuali modifiche che dovessero essere apportate ai patti parasociali sottoscritti;

iii) le parti comunichino alla Banca d'Italia ogni variazione dei prezzi e delle altre condizioni economiche praticati alla clientela nella provincia di Pisa.

Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trieste-Banca

Nel maggio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste-Banca Spa da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere espresso all'Istituto di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, già accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa⁸⁷. Nell'autorizzare tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure correttive, tra cui il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento. Pertanto, l'acquisizione da parte di UniCredito dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona mediante l'operazione in esame, sarebbe risultato in contrasto con le misure compensative previste nel citato provvedimento della Banca d'Italia, determinando, al contrario, un rafforzamento, per quanto marginale, della posizione dominante detenuta da UniCredito nel mercato dei depositi della provincia di Verona. A tale proposito, i rappresentanti delle parti, hanno dichiarato di avere previsto la cessione dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona, al fine di assicurare il rispetto delle condizioni indicate dalla Banca d'Italia nel provvedimento relativo alla concentrazione Credito/Unicredito.

Inoltre, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Trieste l'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste, che deteneva una posizione di assoluto rilievo nel mercato della raccolta, da parte di un gruppo bancario di importanza nazionale appariva idonea alla creazione di un'entità economica potenzialmente in grado di ostacolare il mantenimento di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato dei depositi bancari. Conseguentemente, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Trieste.

Nell'agosto 1999⁸⁸, la Banca d'Italia ha autorizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione fra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trieste, a condizione che UniCredito:

- i) ceda, entro un anno, lo sportello detenuto da Cassa di Risparmio di Trieste nella provincia di Verona;
- ii) chiuda, entro un anno, tre sportelli ubicati nella provincia di Trieste (almeno due dei quali di pertinenza di Cassa di risparmio di Trieste);
- iii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Trieste.

Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto

Nell'agosto 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla già menzionata concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa. In merito a tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure compensative, tra cui rientrava il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti anche in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento.

Pertanto, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un ulteriore aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Verona.

Nel novembre 1999⁸⁹, la Banca d'Italia ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto a condizione che UniCredito:

- i) chiuda o ceda, entro un anno, gli sportelli detenuti dalla Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto nel mercato provin-

87. Bollettino n. 1/1999.

88. Bollettino n. 33-34/1999.

89. Bollettino n. 50/1999.

ciale di Verona;

ii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Verona.

Banca Intesa-Banca Commerciale italiana

Nell'ottobre 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Banca Commerciale Italiana (Comit) da parte di Banca Intesa. Secondo la previsione di legge, l'Autorità ha dunque reso un parere alla Banca d'Italia circa gli effetti prodotti dalla predetta concentrazione nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari.

In seguito alla concentrazione, i gruppi Intesa e Comit avrebbero rafforzato la propria posizione e raggiunto una quota di mercato complessiva compresa fra il 32% e il 57% in dodici mercati provinciali dei depositi, mentre il gruppo Intesa avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership* arrivando a detenere quote di mercato di circa tre volte superiori a quelle in possesso del concorrente principale nei mercati degli impieghi di Lombardia e Calabria.

A tale riguardo, le parti, dichiarandosi consapevoli dei problemi competitivi legati all'operazione, hanno proposto l'assunzione di misure compensative per i suddetti mercati provinciali dei depositi al fine di ridurre il peso della sovrapposizione territoriale conseguente all'operazione. Dette misure consistevano nella dismissione di un numero complessivo di quarantacinque sportelli bancari entro un anno dalla chiusura dell'istruttoria e nell'impegno a non aprire nuove dipendenze in tutte le aree interessate per un periodo di due anni. Per quanto riguarda le dismissioni, non meno di quindici sportelli avrebbero dovuto essere ceduti a concorrenti in grado di esprimere un'efficace azione concorrenziale nelle aree dove la quota di mercato della nuova entità risultava più elevata.

Nelle province di Cosenza, Vibo Valentia, Rieti, Piacenza e Biella l'impegno delle parti sarebbe consistito nella dismissione di un numero di sportelli equivalente a quello degli sportelli acquisiti per effetto dell'operazione. Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria, Parma e Pavia le dismissioni proposte avrebbero dovuto, invece, incidere in misura significativa sul numero di sportelli acquisiti per effetto dell'operazione, riducendo in misura oscillante fra il 67% e l'83% l'aumento del numero complessivo di sportelli della nuova entità. Per le province di Pordenone e Imperia, l'impegno consisteva nel dismettere rispettivamente una quota del 50% e del 33% dei nuovi sportelli, in considerazione del minore impatto che

l'operazione era destinata a produrre in tali aree geografiche a causa della modesta entità dell'accrescimento della quota derivante dall'operazione nella provincia di Pordenone e del livello assoluto della quota di mercato conseguita a Imperia. Infine, relativamente alla provincia di Milano, le parti hanno proposto la dismissione di otto sportelli, pari al 5% circa dei nuovi sportelli acquisiti dal gruppo Intesa.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni di cessione degli sportelli formulati dalle parti, destinati per lo più a incidere sulla struttura dell'offerta nelle province della Calabria e della Lombardia, fossero sufficienti a eliminare i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione sia nei mercati provinciali dei depositi che nei mercati regionali degli impieghi. In merito all'impegno delle parti a non aprire nuove dipendenze nelle aree interessate per un periodo di due anni, l'Autorità ha ritenuto di ribadire le osservazioni già formulate in ordine alla preoccupazione che siffatte misure, aventi natura comportamentale, pur contenendo l'espansione dell'impresa *leader* del mercato, potessero creare i presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi nelle aree interessate.

Considerato che l'operazione di concentrazione tra Banca Intesa e Comit era suscettibile di avere un importante impatto, oltre che nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari, anche in altri mercati dei servizi finanziari, l'Autorità aveva deliberato in data 13 ottobre 1999 l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti di Intesa e Comit, in relazione agli ambiti di propria competenza. In particolare, l'Autorità ha indicato quali rilevanti per l'operazione i mercati: i) della gestione e distribuzione dei fondi comuni d'investimento; ii) della distribuzione dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento per conto terzi; nonché iii) della produzione e distribuzione dei servizi di *factoring* dei crediti commerciali.

I tre mercati del prodotto individuati sono caratterizzati da una fase produttiva centralizzata a livello nazionale. Anche le condizioni di offerta, per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi, risultano, per prodotti analoghi, omogenee sull'intero territorio nazionale, a eccezione dei casi in cui la variabile geografica risulti rilevante al fine di determinare alcune caratteristiche del servizio prestato. Inoltre, per tutti e tre i servizi in questione si distingue una fase distributiva che si realizza anche attraverso canali diversi da quelli gestiti direttamente dall'impresa produttrice, i quali hanno una remunerazione propria che incide sul costo finale del servizio e normative di riferimento specifiche. Tale fase distributiva appare avere una dimensione geografica correlata all'effettiva presenza e dislocazione sul territorio dei canali di collocamento di tali servizi.

In particolare, in esito agli accertamenti istruttori condotti è emerso che l'operazione avrebbe prodotto rilevanti conseguenze nei mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP, nonché nelle relative fasi distributive in quanto, sia a livello nazionale che in alcune aree locali di maggiore presenza delle due banche, il gruppo risultante dall'aggregazione avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership*.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità, le parti hanno ritenuto di dover proporre delle misure correttive al fine di superare gli aspetti problematici emersi relativamente ai mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP. La proposta presentata consisteva nell'impegno a dismettere quarantacinque sportelli bancari, sottoposta anche alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati dei depositi e degli impieghi.

In tale contesto, per quanto riguarda la fase produttiva dei mercati della gestione dei fondi comuni e della GMP, l'Autorità ha ritenuto che l'aggregazione dei due gruppi a livello nazionale avrebbe costituito un rafforzamento della posizione di Intesa, già *leader* del mercato, senza tuttavia indurre modifiche strutturali tali da determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. Ciò anche in considerazione del permanere di una rilevante concorrenza effettiva da parte di altri qualificati operatori di grandi dimensioni in possesso di apprezzabili quote di mercato. Con riferimento al versante distributivo, l'Autorità ha osservato che le misure strutturali di riduzione della rete di sportelli proposte dalle parti apparivano in grado di limitare significativamente gli effetti dell'aggregazione nelle aree del territorio nazionale maggiormente interessate. In conseguenza, non è apparso necessario procedere a ulteriori valutazioni in ordine agli ambiti geografici entro i quali si svolgerà la competizione tra operatori a seguito della concentrazione. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, così come modificata dagli impegni assunti dalle parti, richiedendo alle stesse di comunicare la concreta esecuzione degli impegni assunti entro un anno dalla data di notifica del provvedimento.

L'attività consultiva e l'evoluzione della normativa

Nel settore finanziario l'Autorità ha svolto anche attività consultiva. Al riguardo, è stata effettuata una segnalazione al Parlamento e al Governo sulla normativa di riforma delle fondazioni bancarie (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE); inoltre, il Presidente dell'Autorità ha tenuto due audizioni, rispettivamente presso le Commissioni Riunite VI (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica e VI (Finanze) della Camera dei Deputati e presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei

Deputati sui temi della ristrutturazione del sistema bancario e degli incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari.

In tali interventi l'Autorità ha posto l'accento, fra l'altro, sulla necessità che non siano posti ostacoli alla contendibilità del controllo delle imprese bancarie, al fine di migliorare le dinamiche competitive del sistema bancario e accrescerne l'efficienza, e che il settore sia tenuto sotto attenta osservazione al fine di impedire politiche collusive atte ad alterare le corrette dinamiche competitive che, come emerge anche dai provvedimenti citati, non sono estranee a tale settore.

Segnalazione in materia di riforma delle fondazioni bancarie

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alle distorsioni del funzionamento del mercato che sarebbero potute derivare da alcuni elementi contenuti nel progetto di decreto legislativo di attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461, in materia di fondazioni bancarie⁹⁰, in ordine alle questioni relative alla disciplina degli scopi delle fondazioni, nonché alla nozione di controllo rilevante ai fini della dismissione delle partecipazioni in imprese non operanti nei settori di utilità sociale imposta alle fondazioni dalla legge.

In merito alla disciplina degli scopi delle fondazioni, l'Autorità ha osservato che la formulazione dell'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto legislativo appariva idonea a escludere che le fondazioni svolgessero attività di impresa in settori estranei alle finalità tipicamente riconducibili alle organizzazioni *non profit*, evitando quindi che le stesse potessero operare in concorrenza con soggetti la cui natura commerciale imponga vincoli diversi. Tuttavia, tale obiettivo fondamentale della riforma, tendente all'effettiva ridefinizione degli ambiti di attività delle fondazioni, rischiava di essere vanificato dall'accezione di controllo prevista dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, così ristretta da consentire in concreto una significativa permanenza delle fondazioni, talvolta nella forma di un mero controllo di fatto, in imprese operanti nei settori più diversi. In particolare, la formulazione della norma non sembrava cogliere a sufficienza la varietà di forme con cui il controllo può essere esercitato, che è invece

90. Progetto di decreto legislativo recante la "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e disciplina fiscale delle operazioni di

ristrutturazione bancaria". L'Autorità aveva già effettuato una segnalazione, nel dicembre 1998, su una versione preliminare della legge delega (Bollettino n. 48/1998).

ricompresa nella più ampia nozione di controllo contenuta nel Testo unico bancario.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che la questione assume particolare importanza in considerazione del rilevante processo di ristrutturazione in corso nel sistema creditizio, realizzato spesso attraverso la concentrazione di banche partecipate da diverse fondazioni, determinando di frequente situazioni di controllo tipicamente riconducibili proprio a quelle fattispecie disciplinate dall'articolo 23 del Testo unico bancario e non espressamente coperte dall'accezione di controllo contenuta nel progetto di decreto legislativo. In tali casi, la norma dell'articolo 6 del decreto legislativo potrebbe permettere alle fondazioni di mantenere il controllo proprio in quelle forme di influenza dominante più frequentemente riscontrabili, comportando il perpetuarsi della presenza nel sistema economico italiano, al fianco dei normali operatori di mercato, di soggetti caratterizzati da rilevanti peculiarità nel trattamento fiscale e nel grado di responsabilità nei confronti della gestione delle imprese partecipate.

In tali circostanze, ritenuto che siffatte peculiarità potessero nuocere all'efficienza dell'intero sistema e alle capacità competitive di altri operatori, l'Autorità ha auspicato che la nozione di controllo utilizzata nella definitiva approvazione del decreto legislativo ricomprendesse pienamente le situazioni previste dal Testo unico bancario, consentendo di ottenere l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo finale della riforma delle fondazioni in termini di definitivo riorientamento degli ambiti della loro attività esclusivamente verso i settori di utilità sociale che sono quelli propri degli enti *non profit*.

Il testo definitivo dell'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, è rimasto invariato rispetto al progetto; i suggerimenti dell'Autorità relativi a una ridefinizione della nozione di controllo nella disciplina delle fondazioni bancarie non sono stati pertanto recepiti.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Evoluzione del progetto di riforma della disciplina delle professioni

Nel corso del 1999 il settore dei servizi professionali è stato caratterizzato da importanti novità legislative e giurisprudenziali sia in ambito comunitario che nazionale, nonché da un acceso dibattito sulle prospettive di riforma dello stesso.

In ambito nazionale, l'articolo 19 della legge comunitaria 1999⁹¹ ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi

di attuazione della direttiva 98/5/CE⁹², volta a garantire la libera circolazione dei professionisti nella Comunità europea. Tali decreti legislativi dovranno, tra l'altro, riconoscere all'avvocato comunitario il diritto di esercitare stabilmente in Italia la propria attività con il titolo professionale conseguito nel paese d'origine e regolare le forme e le modalità di esercizio in comune della professione forense, prevedendo anche la possibilità di costituire società professionali tra avvocati. Va ricordato che lo scopo delle disposizioni comunitarie rilevanti consiste nel facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato, come libero professionista o come lavoratore subordinato, in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale. In particolare, la direttiva 98/5/CE si propone di dare agli avvocati identiche possibilità di esercitare in tutti gli Stati membri l'attività forense, evitando disparità di trattamento e distorsioni alla concorrenza fra professionisti.

Nella legge comunitaria, inoltre, sono state inserite disposizioni (articolo 15) volte a modificare le norme interne che, in tema di esercizio delle attività professionali, subordinano al requisito della cittadinanza italiana l'iscrizione all'albo, determinando così una discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Tali norme, infatti, oltre ad apparire non in linea con gli articoli 17 e seguenti (*ex* articoli 8 e seguenti) del Trattato CE, riguardanti la cittadinanza dell'Unione europea, si pongono in evidente contrasto con i principi della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento.

Nel settore dei servizi professionali la Corte di Giustizia è attualmente impegnata nella valutazione sulla legittimità di diverse disposizioni nazionali rispetto alle norme comunitarie in materia di libera prestazione di servizi, diritto di stabilimento e libertà di concorrenza. Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi legali, infatti, la Commissione ha promosso nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione relativa ai requisiti particolarmente rigidi imposti agli avvocati degli altri Stati membri per esercitare l'attività professionale in Italia (causa C-145/99). Soggetti a scrutinio sono il divieto posto dalla legge 9 febbraio 1982, n. 31 agli avvocati comunitari di aprire uno studio sul territorio italiano, nonché l'*iter* lungo e complesso imposto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115 al professionista migrante che intenda iscriversi all'albo forense.

91. Legge 21 dicembre 1999, n. 526, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

92. Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, in GUCE L 77/36 del 14 marzo 1998.

La Corte è stata altresì chiamata dalla Commissione a valutare il profilo della legittimità della normativa italiana sull'attività di dentista rispetto alle disposizioni comunitarie in materia di libertà di stabilimento (causa C-162/99). A opinione della Commissione, la normativa italiana, richiedendo il requisito della residenza per l'iscrizione all'Albo di dentista e prevedendo la cancellazione dall'Albo in caso di trasferimento della residenza all'estero, costituisce un ostacolo al principio della libera circolazione dei professionisti comunitari in Italia.

La Commissione ha infine promosso una procedura d'infrazione contro l'Italia (causa C-298/99), criticando l'incompleto, oltre che tardivo, recepimento della direttiva 85/384/CEE⁹³ concernente la professione di architetto. La legge interna di recepimento⁹⁴ prevede, infatti, il divieto per l'architetto di un altro Stato membro di stabilire una base permanente in Italia per l'esercizio della propria attività, fissando altresì procedure lente e onerose per l'ottenimento dell'autorizzazione richiesta per esercitare tale attività nel territorio italiano.

Per quanto concerne l'applicazione delle norme comunitarie della concorrenza, con ordinanza di rimessione del 13 gennaio 1999, il Pretore di Pinerolo ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia il problema della compatibilità delle tariffe forensi inderogabili con l'articolo 81 del Trattato CE. Più precisamente, il Pretore ha chiesto alla Corte se le tariffe forensi, in considerazione della relativa procedura di approvazione, possano costituire una decisione di associazione di imprese tale da impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza e se la particolare natura dell'attività forense possa comunque giustificare le tariffe inderogabili alla luce di quanto disposto dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE.

Il problema delle tariffe professionali è stato peraltro sollevato anche dal Giudice di Pace di Genova, il quale ha sottoposto all'esame della Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE, la questione dei compensi degli architetti (causa C-221/99). Posto preliminarmente il problema della riconducibilità della nozione comunitaria di "impresa" e di "associazione di imprese" in capo agli architetti e agli Ordini professionali cui gli stessi aderiscono, è stato chiesto alla Corte di esprimersi sulla legittimità del meccanismo di formazione e sul carattere inderogabile delle tariffe professionali in relazione agli articoli 10 e 81 del Trattato CE.

Va, inoltre, ricordata la decisione del 7 aprile 1999 con la quale la Commissione è intervenuta per la prima volta nei confronti delle restrizioni riguardanti la pubblicità dei servizi professionali⁹⁵, condannando, ritenendole in contrasto con l'articolo 81 del Trattato CE, alcune disposizioni del codice di condotta adottato dal Consiglio

dell'Istituto dei mandatarî presso l'Ufficio europeo dei brevetti che impongono il divieto di effettuare pubblicità comparativa e di attivare condotte di sottrazione dei clienti. Tali disposizioni, infatti, limitano la possibilità dei mandatarî più validi di sviluppare i loro servizi e contribuiscono a cristallizzare la clientela di ogni mandatarî abilitato all'interno di ciascun mercato nazionale. Al riguardo, la medesima decisione specifica che il codice deontologico dei mandatarî avrebbe in tal modo adottato un approccio meno flessibile di quello che caratterizza la direttiva 84/450/CEE⁹⁶; quest'ultima, infatti, prevede che solo gli Stati membri, e non le organizzazioni professionali, possano conservare o introdurre divieti sull'uso della pubblicità comparativa per servizi offerti dalle libere professioni.

Infine, i principi consolidati della giurisprudenza comunitaria hanno trovato riscontro in due importanti sentenze nazionali, rilevanti per aver qualificato le attività professionali come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza.

Muovendo da tale qualificazione la Corte d'Appello di Milano, chiamata a pronunciarsi su presunti comportamenti anticompetitivi assunti dal Consiglio e dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del lavoro nei confronti di Inaz Paghe Srl, con ordinanza del 29 settembre 1999, n. 1778, ha precisato che “tengono un comportamento teso a restringere la libertà di concorrenza, e quindi vietato dalla legislazione antitrust, i Consigli degli Ordini e le libere associazioni professionali che incitano i propri iscritti a non intraprendere rapporti economici con un'impresa e a cessare quelli esistenti”. Significativamente, è stato affermato che lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre i comportamenti dei suddetti Consigli dal rispetto delle regole della concorrenza. Sulla base delle precedenti considerazioni, il giudice milanese ha inibito all'Associazione nazionale dei consulenti del lavoro la prosecuzione dell'illecita attività di boicottaggio nei confronti di Inaz Paghe Srl.

Nel gennaio 2000, inoltre, il Tar del Lazio si è pronunciato sui ricorsi presentati dai Consigli nazionali dei Ragionieri, dei Periti

93. Direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi, in GUCE L 223/15 del 21 agosto 1985.

94. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 129.

95. Decisione della Commissione del 7 aprile

1999, in GUCE L 106/14 del 23 aprile 1999. Cfr. anche il capitolo della Relazione annuale sui Rapporti internazionali.

96. Direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dei singoli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, in GUCE L 250/17 del 19 settembre 1984.

Commerciali e dei Dottori Commercialisti avverso la deliberazione dell'Autorità concernente comportamenti distorsivi della concorrenza relativi alle tariffe⁹⁷. Il Tar del Lazio ha confermato la riconducibilità dell'attività dei liberi professionisti, consistente nell'offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica, alla nozione di impresa ai fini specifici della tutela della concorrenza. Ciò posto, il giudice amministrativo ha ribadito la legittimità dell'intervento dell'Autorità nei confronti dei Consigli nazionali, risultando la natura pubblicistica delle funzioni loro affidate dalla legge idonea a escludere la competenza dell'Autorità a valutarne i comportamenti lesivi della libera concorrenza.

L'avvertita necessità di procedere alla modernizzazione delle regole che nel nostro Paese disciplinano il settore delle professioni intellettuali ha spinto recentemente diversi Ordini professionali ad apportare modifiche ai propri codici deontologici, segnatamente in tema di pubblicità. In tale direzione, infatti, i Consigli degli Ordini dei Commercialisti, dei Ragionieri, degli Architetti e degli Avvocati hanno modificato alcuni articoli dei propri codici deontologici con l'obiettivo di consentire la pubblicità cosiddetta informativa. Di conseguenza, i suddetti professionisti potranno pubblicizzare la propria attività nella misura in cui ciò permetta al pubblico di acquisire maggiori informazioni riguardo al tipo di servizio offerto, ai rami di attività, alle specializzazioni, e così via. Tuttavia, nei codici deontologici viene ribadito il divieto di pubblicità a carattere commerciale (come la pubblicità comparativa), oltre alla necessità che l'informazione al pubblico sia veritiera e conforme ai principi di deontologia professionale. Anche la Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici (FNOM) si è recentemente espressa in favore del superamento dei rigidi limiti pubblicitari finora vigenti, i quali consentivano solo la reclamizzazione sulla stampa specialistica e sugli elenchi telefonici.

E' continuato, infine, in ambito nazionale, l'ampio dibattito relativo alla riforma delle professioni intellettuali. Da più parti, infatti, sono intervenute proposte che, sulla scia del disegno di legge n. 5092⁹⁸ (sul quale l'Autorità ha effettuato una segnalazione nel febbraio 1999⁹⁹), mirano a modificare l'attuale normativa sulle libere professioni. Alcune di esse hanno natura generale e sono dirette a un profondo riassetto dell'intero settore professionale; altre proposte hanno una portata più specifica, riguardando soltanto limitati aspetti della vigente disciplina.

Ipotesi di riforma sono state presentate dal Colap (Coordinamento delle associazioni non riconosciute), dal Cup (Comitato unitario degli Ordini professionali) e dal Consiglio nazionale dei periti industriali.

Il Colap si è dedicato alla predisposizione di un progetto (tuttora in corso di perfezionamento) le cui linee fondamentali mirano a introdurre un sistema dualistico, caratterizzato cioè dalla coesistenza tra Ordini, ritenuti necessari solo per lo svolgimento di attività di interesse pubblico, e Associazioni riconosciute. L'esclusiva di attività, sempre ad avviso del Colap, dovrebbe sussistere solo nei casi in cui rilevano diritti costituzionalmente garantiti, peculiari asimmetrie informative e notevoli costi sociali. Per quanto riguarda le società professionali, infine, il Colap è favorevole all'utilizzo dello schema delle società di capitali, senza limiti di partecipazione per i soci finanziatori (salvo alcune eccezioni).

Più cauta la proposta, articolata in 17 punti, presentata dal Cup. Essa prevede, in conformità al disegno di legge n. 5092, il libero accesso alle professioni senza vincoli di predeterminazione numerica se non per l'esercizio di funzioni pubbliche; la ristrutturazione del sistema tariffario, con fissazione di tariffe massime a tutela della clientela e sostituzione delle tariffe minime con un sistema di rilevazione dei costi minimi di ciascuna prestazione, oltretutto, *ex post*, dei corrispettivi applicati nelle diverse aree territoriali; il divieto, per le società professionali, di partecipazione di soci non professionisti. Infine, il Cup propone sia l'abolizione del divieto di pubblicità, purché questa abbia carattere esclusivamente informativo, sia l'attribuzione del potere disciplinare, in caso di violazione del codice deontologico, ad apposite commissioni composte da membri della categoria non appartenenti al Consiglio dell'Ordine del professionista "trasgressore".

La proposta presentata dai periti industriali, infine, contempla la possibilità che gli Ordini abbiano natura giuridica privata, con l'obbligo di iscrizione limitato all'esercizio delle attività riservate. Quanto all'accesso, la selezione dovrebbe essere gestita dallo Stato, senza vincoli di predeterminazione numerica, fatta salva la possibilità di fissare un tetto massimo per alcune professioni (ad esempio i notai). Sulle società tra professionisti, la proposta segue il modello francese in base al quale i soci finanziatori possono detenere fino al 25% di capitale.

Più in generale è indubbio come nell'ultimo anno il tema della riforma degli ordini professionali abbia suscitato ampie discussioni; appare senz'altro auspicabile pervenire il più celermente possibile

97. CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, Bollettino n. 48/1998.

98. Disegno di legge n. 5092 recante

"Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali".

99. Bollettino n. 4/1999.

Gli interventi dell'Autorità

all'approvazione di riforme che, pur tenendo conto delle diverse esigenze in campo, risultino in linea con gli indirizzi comunitari.

Durante l'anno, sono state riscontrate due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente nel settore della revisione contabile e della fornitura di software per la gestione del personale (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO DI TREVISO); è inoltre in corso un'istruttoria per valutare possibili intese restrittive in relazione ai rapporti tra medici ed enti di mutualità volontaria (ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI). Sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in relazione a varie disposizioni normative tali da restringere ingiustificatamente la concorrenza nel settore delle attività professionali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI NORME LIMITATIVE E DISTORSIVE DELLA CONCORRENZA; SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE; SEGNALAZIONE SUI NUOVI COMPITI DEGLI SPEDIZIONIERI DOGANALI; SEGNALAZIONE SUI SERVIZI DI CONSULENZA DEL LAVORO E DI ELABORAZIONE INFORMATICA DEI DATI PER LA GESTIONE E L'AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE).

Assirevi-Società di revisione

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Nazionale Revisori Contabili (Assirevi) e di diciassette società di revisione a essa associate, riscontrando una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, consistente in intese volte al coordinamento dei comportamenti di mercato delle società aderenti all'Associazione. Tra le imprese associate ad Assirevi figurano anche le affiliate italiane dei sei principali gruppi di società di revisione attivi a livello mondiale (Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Deloitte & Touche e Reconta Ernst & Young), alle quali corrisponde il 90% del mercato della revisione obbligatoria in Italia.

I comportamenti oggetto dell'istruttoria concernevano la regolamentazione dei corrispettivi attraverso la predisposizione di tariffe e tabelle orarie, il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, nonché altre forme di coordinamento relative, tra l'altro, alle gare d'appalto indette dalle Pubbliche Amministrazioni, al controllo della qualità e allo scambio di informazioni. Tali comportamenti, essendo il frutto di deliberazioni di un'associazione di imprese, sono stati ritenuti intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. L'Autorità ha accertato che la responsabilità dei predetti comportamenti è attribuibile sia all'Associazione che alle singole imprese aderenti, e in particolare, a quelle imprese che hanno svolto un ruolo essenziale e determinante sia in fase di preparazione che,

successivamente, di approvazione e attuazione concreta delle deliberazioni. Pertanto, la responsabilità dei comportamenti osservati è stata principalmente ricondotta alle sei maggiori società di revisione operanti in Italia.

Nella valutazione concorrenziale delle fattispecie in esame, sono stati individuati come mercati rilevanti quelli della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, in conseguenza della distinzione tra servizi forniti per ottemperare a specifiche disposizioni di legge, i quali possono essere erogati quasi esclusivamente dalle società di revisione iscritte all'Albo Consob, e servizi richiesti volontariamente dalle imprese, i quali possono essere erogati anche da società diverse da quelle iscritte all'Albo Consob. Dal punto di vista geografico, la dimensione dei due mercati rilevanti corrisponde all'intero territorio nazionale.

L'intervento dell'Autorità si è fondato sul riconoscimento del fatto che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle parti, la piena applicabilità delle norme sulla concorrenza al procedimento in esame non veniva meno per effetto del quadro regolamentativo attinente ai servizi di revisione e per le competenze attribuite in tale settore alla Consob.

Relativamente al coordinamento dei prezzi tra le società di revisione, è stato accertato che almeno fino alla metà degli anni Novanta Assirevi ha continuato a elaborare i parametri di riferimento per la determinazione dei corrispettivi, di fatto restaurando i capisaldi del "Regolamento in materia di Corrispettivi", già oggetto di indagine istruttoria da parte dell'Autorità per la sua illiceità sotto il profilo concorrenziale¹⁰⁰. In particolare, sono stati predisposti sia un tariffario indicante le tariffe orarie di riferimento, distinte per le quattro tipologie di tecnici revisori (Partner, Manager, Senior e Assistant), e il "mix minimo" di ore previsto per ciascuna categoria, sia tabelle orarie per la determinazione del numero minimo di ore da indicare nelle proposte di contratto alle diverse tipologie di società clienti.

Per quanto concerne il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, è emerso che Assirevi ha istituito un sistema che di fatto vietava qualunque forma di concorrenza nei confronti del "portafooglio clienti" di ciascuna associata, costituito dagli incarichi da essa già detenuti e per i quali non vi è obbligo di rotazione del revisore (incarichi di natura volontaria e incarichi legali non ancora giunti al

100. Cfr. caso ASSIREVI, relativo al Regolamento in materia di Corrispettivi adottato da Assirevi in data 12 dicembre 1989, alle Norme di Attuazione, adottate il 19 dicembre 1989, e al Regolamento Disciplinare del 13 febbraio 1990, Bollettino n. 7/1991.

termine del previsto periodo di nove anni). Relativamente agli incarichi giunti a scadenza, la regolamentazione adottata da Assirevi stabiliva il prezzo di riferimento per la formulazione delle offerte, coincidente con il corrispettivo applicato dal revisore uscente, in relazione al quale non erano ammesse riduzioni eccessive. Per i nuovi incarichi si imponeva di non contravvenire al principio secondo cui il revisore deve percepire un compenso adeguato all'incarico stesso. Data l'esistenza di un tariffario emanato dall'Associazione, tale indicazione andava intesa non in maniera generica, bensì come una vera e propria raccomandazione di prezzo.

Infine, sono state rilevate altre forme di coordinamento aventi a oggetto il controllo preventivo da parte di Assirevi sulla stipula di convenzioni da parte delle associate, l'interdizione alla partecipazione a gare d'appalto nelle quali si adottasse il criterio di aggiudicazione del maggior ribasso sull'importo a base d'asta, la fissazione di modalità uniformi per l'addebitamento ai clienti del contributo di vigilanza richiesto dalla Consob e l'imposizione alle associate di una clausola da inserire nelle proposte di revisione che limitava la responsabilità contrattuale del revisore entro il limite massimo pari al doppio del compenso corrisposto.

L'Autorità ha ritenuto che tutte le forme di coordinamento descritte ricadessero nel divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto idonee a determinare il comportamento delle singole imprese nella formulazione delle proprie offerte, limitando l'adozione da parte delle stesse di autonome politiche di prezzo e di acquisizione dei clienti. Peraltro, le singole tipologie di intese accertate sono apparse riconducibili a una strategia anticoncorrenziale da imputare principalmente alle sei maggiori società di revisione, all'interno della quale le delibere di Assirevi costituivano una modalità strumentale di attuazione. In ragione della gravità delle infrazioni accertate, l'Autorità ha comminato alle società Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Reconta Ernst & Young e Deloitte & Touche sanzioni amministrative pecuniarie dall'1,15% all'1,4% del loro fatturato nei mercati della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, per un ammontare complessivo pari a oltre a 4.500 milioni di lire.

Inaz paghe-Associazione nazionale dei consulenti del lavoro

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro per violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. L'istruttoria

era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di Inaz Paghe Srl, società attiva nel settore della fornitura di *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale, nella quale si segnalavano presunte strategie di boicottaggio adottate da alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro in risposta alla decisione di Inaz di proporsi non più soltanto come fornitore di *software* ma anche come elaboratore di buste paga nei casi in cui i clienti richiedessero tale servizio.

I comportamenti oggetto di valutazione risultavano attribuibili all'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro (ANCL), al Consiglio Nazionale dei consulenti del lavoro e ai Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, Roma e Catania. Essi consistevano in raccomandazioni, circolari e decisioni, adottate dagli organi di tali associazioni nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, diffuse attraverso lettere, articoli e comunicati stampa, e in alcuni casi oggetto di pubblicazione sul giornale dell'associazione di categoria e su altri giornali.

Ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, i consulenti del lavoro sono stati qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Pertanto, le associazioni di categoria parti del procedimento, in quanto enti rappresentativi di imprese, sono state qualificate come associazioni di imprese ai sensi della medesima norma. Al riguardo, l'Autorità ha osservato, richiamando una consolidata giurisprudenza comunitaria, che la circostanza che la legge attribuisca ai Consigli dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre il loro operato al vaglio delle regole di concorrenza.

Con riferimento ai comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi sufficienti a ricondurre detti comportamenti all'interno di un disegno comune finalizzato a boicottare Inaz Paghe. Non sono d'altra parte apparse restrittive della concorrenza neanche le iniziative autonomamente prese dai predetti organismi, ritenute in alcuni casi giustificabili in quanto volte alla tutela del legittimo esercizio della professione e in altri comunque non qualificabili come boicottaggio anticoncorrenziale dell'attività di Inaz nel mercato del *software*. Pertanto, i comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali di Milano, Roma e Catania non sono stati giudicati restrittivi della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'Autorità ha invece ritenuto che il complesso delle iniziative poste in essere dall'ANCL, ovvero la sollecitazione dei propri iscritti a interrompere o a non intraprendere rapporti di fornitura di

software con Inaz Paghe, la stipula di convenzioni con società di *software* al fine di agevolare il passaggio di clientela da Inaz Paghe a società concorrenti, nonché l'invito rivolto ai Consigli Provinciali dell'Ordine e alle Unioni Provinciali dell'ANCL a non avvalersi di Inaz Paghe come sponsor delle proprie iniziative, fosse il frutto di un'unica intesa restrittiva della concorrenza volta a danneggiare l'attività di Inaz Paghe nel mercato del *software* al fine di indurre l'impresa a non offrire più i nuovi servizi di elaborazione dei dati relativi alla gestione e amministrazione del personale. Tale intesa, sostanziandosi in comportamenti ingiustificatamente discriminatori, ha integrato l'ipotesi di boicottaggio collettivo, in contrasto con le disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione riscontrata, l'Autorità ha comminato a ANCL un'ammenda pari al 4% delle entrate percepite dall'associazione, equivalente a 29 milioni di lire.

Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri

A seguito di una segnalazione da parte del Fondo Assistenza Sanitaria Dirigenti Aziende Commerciali (FASDAC) riguardante presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha avviato, nel dicembre 1999, un'istruttoria nei confronti della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri e degli Ordini Provinciali dei Medici di Ancona, Genova, Novara, Firenze e Como.

L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di presunti comportamenti restrittivi posti in essere dalla Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici mediante l'emanazione di due delibere riguardanti i rapporti tra medici e enti di mutualità volontaria, nonché a valutare la presunta restrittività delle condotte tenute da alcuni Ordini Provinciali dei Medici i quali, facendo riferimento alle succitate delibere della Federazione nazionale, avrebbero diffidato sia i propri iscritti che il FASDAC stesso dal porre in essere comportamenti diversi da quelli prescritti da tali delibere. Le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero avere l'effetto di vincolare i medici e gli odontoiatri a non negoziare direttamente con il FASDAC e con altri operatori la tipologia, le modalità di erogazione dei servizi e la misura dei compensi. Le suddette delibere obbligherebbero, inoltre, i medici e gli odontoiatri che vogliano stipulare una convenzione con un fondo di assistenza a limitarsi a quelli che siano disposti a convenzionare tutti i professionisti individuati dall'Ordine, secondo il principio degli elenchi aperti. Infine, le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero comportare l'assunzione, da parte dei medici e odontoiatri,

dell'impegno a limitare l'offerta dei propri servizi non sviluppando i rapporti con la domanda rappresentata dagli utenti aderenti al FASDAC, con l'effetto di impedire l'adozione di condizioni di erogazione del servizio più favorevoli, in termini di rapporto qualità/prezzo, per gli utenti. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti ricadano nel divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. Identiche considerazioni sembrerebbero applicarsi per le intese poste in essere dagli Ordini Provinciali dei Medici, che riproducono in ambito provinciale le posizioni espresse a livello nazionale dalla Federazione Nazionale. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

Segnalazione in materia di norme limitative e distorsive della concorrenza

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle limitazioni e distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina di varie attività professionali. La segnalazione ha preso in considerazione diverse tipologie di distorsioni della concorrenza, distinguendo tra quelle che hanno l'effetto di limitare l'accesso al mercato di nuovi operatori, quelle che determinano ingiustificati vantaggi concorrenziali per alcuni di essi e quelle che alterano il meccanismo di formazione dei prezzi.

Appartengono alla prima categoria le normative che determinano una limitazione degli accessi al mercato attraverso la richiesta di requisiti per l'esercizio di un'attività non necessari o sproporzionati agli interessi generali da tutelare e/o alla natura dell'attività da svolgere. L'Autorità ha osservato come spesso un requisito che si traduca di fatto in un impedimento all'accesso al mercato sia rappresentato dall'iscrizione all'albo professionale per poter essere ammessi a un concorso pubblico, soprattutto nei casi in cui sia richiesto un profilo professionale per il quale non è disposto un albo. Tale è, ad esempio, la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del ruolo sanitario¹⁰¹, la quale prevede, fra gli altri requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario, l'iscrizione all'albo nei rispettivi ordini professionali. Ciò ha comportato l'esclusione di fatto di coloro che sono in possesso del diploma in chimica e tecnologie farmaceutiche per i quali non esiste un albo *ad hoc*, nonostan-

101. Cfr. il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 sui requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario e i decreti del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 e n. 484.

te la normativa vigente preveda l'equiparazione delle due lauree ai fini del concorso in oggetto¹⁰². A giudizio dell'Autorità, le garanzie circa le competenze tecniche dei partecipanti a un concorso pubblico potrebbero essere assicurate attraverso la richiesta del superamento dell'esame di Stato, eliminando così la possibilità di discriminare tra figure professionali per le quali è previsto un albo e figure per le quali non è previsto.

Requisiti non necessari sono talvolta richiesti anche per l'iscrizione a un albo professionale. La legge 24 maggio 1967, n. 396, recante l'ordinamento della professione di biologo, ad esempio, prevede che i pubblici impiegati debbano provare che è loro consentito l'esercizio della libera professione. Tale norma permette all'ordine dei biologi di cancellare dall'albo ordinario tutti i dipendenti che non diano prova di svolgere effettivamente anche la libera professione, in contrasto con la funzione dell'iscrizione all'albo professionale che rappresenta l'autorizzazione all'esercizio di un'attività professionale in forma libera, il cui svolgimento concreto dovrebbe essere conseguenza di detta autorizzazione e non costituire titolo di accesso o di permanenza nell'Albo. Peraltro, all'intera dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale e, quindi, anche ai biologi è riconosciuta la facoltà di esercizio della libera professione *intra moenia*. Pertanto, la norma citata consente l'introduzione di un requisito per l'accesso all'attività libero professionale da parte dei dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, consistente nella dimostrazione del concreto esercizio dell'attività, che non appare necessario in presenza di una normativa che esplicitamente esclude l'esistenza di un'incompatibilità tra le due modalità di esercizio della professione.

Sempre nell'ambito della categoria delle restrizioni all'accesso al mercato, l'Autorità ha osservato che, in generale, andrebbero eliminate tutte le forme di incompatibilità nell'esercizio di attività professionali non necessarie e non proporzionate rispetto agli obiettivi che con le stesse si intendono perseguire. Tale eliminazione dovrebbe riguardare sia l'incompatibilità dell'esercizio di un'attività professionale in forma dipendente, sia il contemporaneo esercizio di più attività professionali libere e di un'attività in qualità di dipendente. Al riguardo, particolarmente esemplificativo è apparso l'articolo 5 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in base al quale l'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile con qualunque impiego pubblico o privato, fatta eccezione per l'impiego presso imprese o società aventi per oggetto l'esercizio dell'attività di mediazione, nonché con l'iscrizione in altri albi, ordini, ruoli o registri e simili¹⁰³. L'Autorità ha osservato che connotazione tipica ed essenziale del contratto di mediazione è quella dell'imparzialità del mediatore e

che, a tal fine, appare del tutto sproporzionato un divieto generalizzato come quello previsto dalla norma, laddove sarebbe sufficiente invece stabilire una incompatibilità limitata al caso in cui esista un rapporto di impiego tra il mediatore e una delle parti interessate alla mediazione. Ad analoghe considerazioni si perviene con riferimento all'incompatibilità con l'iscrizione in altri albi, ordini, elenchi o registri o simili.

Con riferimento alle normative che attribuiscono ingiustificati vantaggi concorrenziali ad alcuni operatori, l'Autorità ha considerato anzitutto il caso in cui viene conferito a un soggetto che opera nel mercato in concorrenza con altre imprese il ruolo di controllore della qualità dei servizi offerti in tale mercato. Al riguardo, è stato portato l'esempio della normativa che disciplina l'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, la quale dispone che tali operatori siano legittimati tanto a supportare l'attività del Servizio Sanitario Nazionale, quanto a operare sul mercato dei servizi di certificazione della qualità dei prodotti offerti dalle imprese agroalimentari¹⁰⁴. Inoltre, la segnalazione si è soffermata sul caso in cui la normativa prevede l'attribuzione solo ad alcune categorie professionali di un'attività complementare a quelle liberamente svolte nel mercato. A titolo esemplificativo, il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, attribuisce la possibilità di effettuare la trasmissione telematica all'amministrazione finanziaria dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi solo ad alcune categorie di soggetti che svolgono attività di consulenza tributaria, escludendone altre. Tale esclusione determina un ingiustificato vantaggio a favore dei professionisti autorizzati, i quali possono offrire al cliente un servizio completo e con modalità semplificate rispetto agli altri operatori del mercato.

Infine, in merito alle normative che alterano i meccanismi di formazione dei prezzi, l'Autorità ha preso in considerazione i sistemi di tariffe obbligatorie fisse o minime la cui previsione viene spesso giustificata dalla necessità di garantire livelli minimi di reddito al fine di assicurare la qualità dei servizi offerti dagli operatori, ovvero di assicurare la disponibilità di risorse sufficienti a rispettare gli obblighi contrattuali, le leggi sul lavoro e i pagamenti delle varie forme contributive. E' stato ribadito, al riguardo, che il perseguimento di tali scopi può essere garantito attraverso strumenti diversi

102. Cfr. il decreto ministeriale 30 gennaio 1982 che stabilisce tale equiparazione ai fini dei concorsi pubblici in esame.

103. Cfr. la legge 3 febbraio 1989, n. 39, recante "Modifiche e integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253 concernente la disci-

plina della professione di mediatore" e il decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452, recante le norme di attuazione.

104. Cfr. il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270.

che non abbiano effetti restrittivi della concorrenza. L'Autorità ha auspicato, ad esempio, l'abrogazione del sistema di tariffe minime per lo svolgimento dell'attività di facchinaggio, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382, e, più in generale, la modifica di tutte le previsioni che ostacolano ingiustificatamente l'evoluzione dell'offerta verso equilibri più efficienti e più coerenti con le esigenze della domanda.

Segnalazione sulla disciplina dei centri di assistenza fiscale

Nel novembre 1999, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni in merito alle restrizioni ingiustificate della concorrenza prodotte dall'attribuzione esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale delle attività relative alla liquidazione della dichiarazione annuale dei redditi dei lavoratori dipendenti e assimilati (cosiddetto modello 730). La disciplina dei Centri di Assistenza Fiscale, è attualmente dettata dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, così come successivamente integrato dal decreto legislativo del 28 dicembre 1998, n. 490. Essa prevede che possano svolgere attività di assistenza fiscale a favore dei contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo e d'impresa i Centri costituiti da organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e pensionati o organizzazioni territoriali da esse delegate aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti e da associazioni di lavoratori promotrici di istituti di patronato aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti. La disciplina attribuisce una competenza esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale per lo svolgimento di alcune attività, quali la verifica della conformità dei dati indicati nelle dichiarazioni contenute nei modelli 730 e le attività legate alla liquidazione delle dichiarazioni stesse.

L'Autorità ha rilevato che il quadro normativo esistente comporta l'esistenza di due distinti regimi di mercato nell'ambito delle attività di assistenza fiscale per la presentazione dei modelli 730. Il primo, relativo all'elaborazione e predisposizione delle dichiarazioni tributarie, vede la presenza di tutti i soggetti attivi nei servizi dell'assistenza fiscale. Il secondo, concernente la liquidazione delle dichiarazioni e comprendente la necessaria apposizione del visto di conformità, nonché la trasmissione ai sostituti d'imposta e all'amministrazione finanziaria, è invece caratterizzato dall'attribuzione di una riserva di attività esclusiva a favore dei Centri di Assistenza Fiscale. Tale disciplina normativa limita fortemente il numero di soggetti ammessi a svolgere l'attività riservata e produce, quale effetto indiretto, l'attribuzione ai Centri di Assistenza Fiscale di una posizione di sostanziale privilegio anche in relazione all'espletamen-

to delle attività non coperte da riserva. Inoltre, sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti abilitati a prestare le attività relative alla liquidazione dei modelli 730, la normativa in esame stabilisce criteri che comportano l'esclusione dei liberi professionisti, con l'effetto di provocare una loro progressiva fuoriuscita dal mercato. Ciò si riflette, in particolare, a danno degli operatori di recente ingresso sul mercato o aventi dimensioni di attività ridotte, che sono notoriamente i soggetti maggiormente interessati a un'attività qual è quella relativa alle dichiarazioni formulate con il modello 730. Al riguardo, l'Autorità ha anche osservato come desti perplessità il fatto che i soggetti ammessi a costituire un Centro di Assistenza Fiscale siano individuati sulla base della numerosità degli aderenti alle organizzazioni legittimate, piuttosto che tramite requisiti di professionalità e di specifica capacità tecnica.

Parere sui nuovi compiti degli spedizionieri doganali

Con un parere reso ai sensi dall'articolo 22, trasmesso nel febbraio 2000 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze, l'Autorità ha evidenziato come alcune disposizioni contenute in una proposta di legge in materia di spedizionieri doganali¹⁰⁵ risultassero ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

L'attività degli spedizionieri doganali è regolata principalmente dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, relativa al riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale e istitutiva del relativo albo e del fondo previdenziale. A essa si sono succeduti alcuni provvedimenti legislativi volti anche ad adeguare la disciplina alla normativa comunitaria in materia doganale. Il Regolamento CE n. 2913/92¹⁰⁶, in particolare, istituendo un codice doganale comunitario, ha liberalizzato il settore e ha statuito, all'articolo 5, comma 2, che chiunque può, in alternativa all'effettuazione in proprio delle relative operazioni, farsi rappresentare presso l'autorità doganale per l'espletamento di atti e formalità previste dalla normativa in materia. A tal fine, la rappresentanza può essere diretta o indiretta, a seconda che vi sia o meno la spendita del nome del rappresentato. Il Regolamento riservava agli Stati membri la facoltà di attribuire agli spedizionieri doganali un ambito di attività esclusiva, alternati-

105. Proposta di legge n. C6224 "Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci".

106. Regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, in GUCE L 302/1 del 19 ottobre 1992.

vamente consistente nella dichiarazione doganale resa secondo la modalità della rappresentanza diretta oppure secondo la rappresentanza indiretta. Di tale facoltà lo Stato italiano si è avvalso stabilendo, nel decreto ministeriale 29 dicembre 1992, che la rappresentanza diretta per l'espletamento delle operazioni doganali è riservata agli spedizionieri doganali iscritti nel relativo albo professionale, laddove la rappresentanza indiretta è liberamente esercitabile da una pluralità di soggetti.

In tale contesto si inserisce il progetto di legge n. C6224 il quale prevede, tra le altre, alcune norme volte ad attribuire nuove competenze agli spedizionieri doganali. L'articolo 2, in particolare, attribuisce agli spedizionieri doganali la competenza ad asseverare i dati contenuti nelle dichiarazioni da presentare agli uffici finanziari, prevedendo in tal caso un "canale preferenziale di scorrimento" delle dichiarazioni presso gli uffici doganali e coefficienti ridotti in sede di valutazione di analisi dei rischi. Dall'asseverazione in merito all'osservanza delle norme in materia di imposta sul valore aggiunto discende, inoltre, l'iscrizione dei beneficiari in apposite liste di contribuenti a ridotto rischio di evasione. In relazione alle competenze così introdotte, è prevista la responsabilità degli spedizionieri doganali per illeciti o errori commessi nell'attività di asseverazione. L'articolo 3 del progetto di legge, inoltre, attribuisce ai Centri di Assistenza Doganale la competenza a effettuare procedure di accertamento presso i locali dei soggetti per conto dei quali essi operano e presso cui sono giacenti le merci, in deroga ai requisiti imposti dall'articolo 76 del codice doganale comunitario.

L'Autorità ha osservato che le norme contenute negli articoli 2 e 3 del progetto di legge, comportando l'attribuzione di ulteriori competenze esclusive agli spedizionieri doganali e ai Centri di Assistenza Doganale, fossero suscettibili di restringere ingiustificatamente la concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che nel progetto di legge e nei lavori parlamentari non risultano presenti elementi dai quali possa desumersi l'esistenza attuale di una fondata preoccupazione dettata dal riscontro di un elevato numero di errori o frodi nell'effettuazione delle operazioni doganali, la quale renda particolarmente urgente l'emaneazione della normativa in oggetto. Inoltre, l'attribuzione agli spedizionieri di un'ulteriore attività riservata appare esorbitante rispetto all'ambito di discrezionalità rimessa dalla normativa comunitaria a ciascuno Stato membro. La scelta operata nel codice doganale comunitario, infatti, è stata nel senso della liberalizzazione delle attività relative alle operazioni doganali. L'attribuzione di un ambito di riserva esclusiva a favore degli spedizionieri doganali è stata prevista, in quella sede, solo in via facoltativa, e di tale facoltà il legislatore italia-

no si è già avvalso. Nulla è stato previsto, invece, in merito alle possibilità di attribuire solo ad alcuni soggetti poteri certificatori. L'Autorità ha pertanto sollevato perplessità riguardo all'attribuzione solo agli spedizionieri doganali delle competenze asseverative quale l'unico strumento possibile di tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione, auspicando il ricorso ad altre modalità di perseguimento del medesimo obiettivo che garantiscano un minore impatto restrittivo sulla concorrenza.

Analogamente l'Autorità ha osservato come la previsione di una procedura speciale agevolata in relazione alla presentazione delle merci a favore delle imprese che si avvalgano dei servizi dei centri di assistenza doganale attribuisca a questi ultimi un significativo vantaggio concorrenziale a danno delle altre imprese attive nell'offerta degli stessi servizi, in assenza di motivazioni di interesse generale idonee a giustificare tale discriminazione nel trattamento.

Segnalazione sui servizi di consulenza del lavoro e di elaborazione informatica dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale

Nel febbraio 2000 L'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri della Giustizia e del Lavoro e Previdenza Sociale una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla disciplina dei mercati dei servizi di consulenza del lavoro e dei servizi informatici di elaborazione dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale che deriva dalle disposizioni contenute nella legge 11 gennaio 1979, n. 12, come modificata dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, nonché nel decreto ministeriale 15 luglio 1992, n. 430.

La legge n. 12/79 attribuisce una riserva di attività in favore di alcune categorie di professionisti iscritti ad albi (consulenti del lavoro, avvocati, dottori commercialisti, ragionieri) in relazione agli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti. Tale riserva è estesa anche a tutti i compiti esecutivi connessi e conseguenti a tali adempimenti, per i quali il soggetto, ferma restando la propria responsabilità, può avvalersi esclusivamente dell'opera di propri dipendenti. La legge ha tuttavia disposto due eccezioni a tale riserva: *i*) è consentito lo svolgimento di tali attività in autoproduzione, ovvero da parte del datore di lavoro direttamente o a mezzo di propri dipendenti; *ii*) nelle ipotesi in cui la domanda sia costituita da imprese artigiane e da altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, è consentito lo svolgimento di tali attività da parte delle rispettive associazioni di categoria che abbiano istituito al loro interno appositi servizi organizzati a mezzo di consulenti del lavoro, anche dipendenti delle associazioni stesse.

Recentemente la legge n. 144/99 ha ridimensionato la riserva di cui alla legge n. 12/79 con riferimento sia all'attività di calcolo e stampa sia alla dimensione e al numero dei dipendenti delle imprese-clienti che possono svolgere l'attività tramite le proprie associazioni.

Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato che la riserva attribuita dalla legge n. 12/79 alle categorie di professionisti iscritti agli albi indicate nella medesima legge, in relazione agli "adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti", appare priva di giustificazione e non dettata dalla necessità di tutelare interessi pubblici. Pur osservando che l'inadeguata erogazione dei servizi di consulenza del lavoro può incidere sulle spettanze di carattere economico che devono essere erogate ai lavoratori dipendenti e che questo interesse è certamente meritevole di tutela, l'Autorità ha posto in evidenza come considerazioni analoghe potrebbero valere anche per altre attività, quali ad esempio la consulenza fiscale e tributaria, che non sono soggette a riserva. L'assenza di esclusive con riferimento a tali attività è coerente con la circostanza che gli adempimenti fiscali e tributari possono essere svolti direttamente dal contribuente, il quale non ha alcuna competenza specifica in materia. Diversamente, nel campo della consulenza del lavoro, la previsione di una riserva a favore degli iscritti ad albi professionali non appare coerente con il fatto che la legge stessa, consentendo lo svolgimento in autoproduzione degli adempimenti a soggetti privi di specifici requisiti, riconosce esplicitamente che per tali attività non sono necessarie le competenze professionali che si supporrebbero garantite dall'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro o agli altri albi equiparati. La riserva di attività prevista dalla legge n. 12/79, pertanto, determina ingiustificate restrizioni concorrenziali all'accesso a dette attività.

L'intervento della legge n. 144/99, che pure è volto a ridimensionare le esclusive di cui alla legge n. 12/79, incide solo sull'attività di calcolo e stampa, e anche su questo mercato solo in misura parziale, limitatamente ad alcune tipologie di utenti dei servizi. In particolare, le imprese che non sono artigiane o piccole imprese, ma hanno meno di 250 dipendenti, possono rivolgersi per l'erogazione del servizio, ferma restando la possibilità dell'autoproduzione, soltanto ai consulenti del lavoro e ai professionisti a essi assimilati.

L'Autorità si è inoltre soffermata sulle disposizioni contenute nella legge n. 12/79 e nel decreto ministeriale n. 430/92, che prevedono l'esistenza di tariffe e ne stabiliscono l'inderogabilità. Ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 12/79 la misura delle spettanze dovute ai consulenti del lavoro per le prestazioni inerenti all'esercizio della professione è proposta dal Consiglio Nazionale,

sentito il parere dei Consigli Provinciali, al Ministro di Grazia e Giustizia.

Il decreto ministeriale n. 430/92 precisa inoltre che le misure minime delle tabelle tariffarie nel regolamento sono vincolanti per tutti i soggetti di cui all'articolo 1 della citata legge n. 12/1979, comprese le associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle altre piccole imprese. Con tali disposizioni la concorrenza nei servizi di consulenza del lavoro, già falsata dalle limitazioni all'accesso, diviene ulteriormente ristretta tra i soggetti a cui è consentito l'esercizio delle predette attività, in quanto è impedito loro di offrire prestazioni a un prezzo inferiore a quello stabilito dalle tariffe minime.

Nella segnalazione l'Autorità ha riaffermato l'inidoneità di tariffe minime a garantire la qualità della prestazione, non potendosi escludere che servizi inadeguati siano erogati anche nel rispetto delle tariffe. Inoltre, gli svantaggi derivanti da tali restrizioni ricadono non solo sugli acquirenti dei servizi di consulenza del lavoro, che non possono beneficiare di prezzi inferiori a quelli stabiliti dai minimi, ma anche sui nuovi professionisti che si affacciano sul mercato, data l'impossibilità di utilizzare la leva del prezzo come strumento promozionale per acquisire clientela.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE

Nell'ambito del settore audiovisivo, gli sviluppi della rivoluzione digitale hanno permesso di aumentare la capacità di trasmissione, l'efficienza delle reti, il numero e la qualità delle trasmissioni fornite. Nel prossimo futuro, tali cambiamenti porteranno a estendere il campo di funzioni che si articola attorno alla televisione, arricchendo il rapporto d'uso tra lo spettatore e l'apparecchio secondo schemi tuttora poco prevedibili. In particolare, la generalizzazione dello standard digitale favorirà la convergenza nelle prestazioni del televisore e del computer, creando una vasta area di sovrapposizione che permetterà di completare le funzioni del televisore con la capacità di fornire l'accesso a Internet.

Il mercato della televisione a pagamento è quello che, più degli altri, si presta, per la sua capacità di offrire un maggiore grado di interattività allo spettatore, a beneficiare dei cambiamenti che investiranno tutto il settore. Infatti, la caratteristica distintiva della tele-

**Evoluzione del
settore dei servizi
televisivi**

visione a pagamento è la possibilità da parte dello spettatore di fruire della televisione effettuando delle scelte di programmi, pagando un corrispettivo.

Il mercato della televisione a pagamento si è inizialmente sviluppato con l'offerta di pacchetti di canali di base, alla quale possono essere abbinati anche canali tematici, venduti singolarmente. Tuttavia, il prodotto più caratteristico, nell'ambito della *pay-tv*, è rappresentato dai canali cosiddetti *premium*, i quali forniscono in esclusiva programmi ad alta qualità spettacolare (eventi sportivi e film), in grado di attrarre le decisioni di acquisto dei telespettatori. Gli eventi *premium* sono però limitati per definizione e le relative esclusive si riflettono in prezzi di acquisto molto elevati. Nel prossimo futuro, grazie alla tecnologia digitale sarà tuttavia possibile attirare nuovi abbonamenti *pay-tv* anche grazie all'offerta di servizi televisivi a pagamento di altra natura che presuppongono un maggiore scambio informativo tra l'utente e il fornitore (*video-on demand*, giochi, servizi di comunicazione, servizi bancari - *home banking*, commercio elettronico, accesso a Internet).

La possibilità di offrire, attraverso il televisore, servizi tradizionalmente offerti attraverso il computer e viceversa, potrebbe favorire l'ingresso nel settore televisivo di nuovi operatori. All'accresciuta concorrenza che caratterizzerà il mercato della *pay-tv* sempre più corrisponderà la maggiore importanza delle relazioni con il cliente finale (assistenza nel corso dell'installazione e, successivamente, guida ai servizi disponibili), che costituiranno un fattore determinante per la permanenza sul mercato.

Tuttavia le indubbie possibilità di crescita del settore legate allo sviluppo della tecnologia digitale rimangono ancora associate a costi di ingresso elevati. Attualmente, agli investimenti per la tecnologia necessari per l'entrata sul mercato della televisione a pagamento, vanno aggiunti i costi, elevati, relativi all'acquisizione dei programmi *premium*. Infatti, la competizione tra le emittenti a pagamento avviene principalmente sulla base del tipo di programmazione offerta; in tale contesto si spiega la diffusa utilizzazione dello strumento dell'esclusiva nell'acquisizione dei diritti, strumento che consente alle emittenti di assicurarsi prodotti di cui i concorrenti non possono disporre e di competere soprattutto attraverso la differenziazione del prodotto. In questo quadro, la durata e l'ampiezza delle esclusive riguardanti i diritti strategicamente più importanti sono rilevanti, dal punto di vista della concorrenza, in quanto influiscono in misura determinante sulla possibilità di ingresso di nuovi operatori.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, particolare attenzione è stata rivolta dall'Autorità alle possibilità di sviluppo della concorrenza sul mercato della televisione a pagamento. E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel 1999, volta ad accertare possibili violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato CE da parte delle società Telepiù Spa e Stream Spa (STREAM-TELEPIÙ). L'Autorità ha ritenuto che la stipula da parte di Telepiù Spa quale impresa in posizione dominante di contratti di esclusiva di durata pluriennale per l'acquisizione di diritti *premium*, nonché il contratto sottoscritto con Stream Spa contenente rilevanti vincoli all'attività di quest'ultima, potessero costituire violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato, apparendo idonei a influenzare le correnti di scambio commerciale intracomunitario e ridurre sostanzialmente le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi sul mercato nazionale.

E' stata inoltre sanzionata un'inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di alcune operazioni di concentrazione consistenti nell'acquisizione di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze (RAI RADIO TELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI). Infine, è stata respinta, ai sensi della legge 29 marzo 1999, n. 78, una richiesta presentata da Telepiù di autorizzazione a superare le soglie fissate da tale legge per l'acquisizione in esclusiva di determinati diritti sportivi (TELEPIÙ).

Rai Radiotelevisione Italiana-Vari impianti radiofonici

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Rai-Radiotelevisione Italiana Spa per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Oggetto del procedimento sono state venti operazioni di acquisizione, effettuate nel periodo compreso tra 1998 e il 1999, di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze.

L'Autorità ha osservato che le risultanze istruttorie e le nuove argomentazioni addotte dalla Rai non introducevano elementi valutativi diversi rispetto a quelli già presi in esame dalla delibera del 1998 relativa al procedimento RAI-EMITTENTI PRIVATE¹⁰⁷. In particolare, gli impianti di trasmissione e le relative frequenze sono funzionali all'ottenimento di un determinato grado di copertura territoriale e al raggiungimento di un maggior numero di ascoltatori e, quindi, del tutto assimilabili, dal punto di vista della capacità di generare fatturato, agli impianti produttivi. Pertanto, l'Autorità ha ribadito che

107. Bollettino n. 51/1998.

l'acquisizione di un impianto di trasmissione radiofonica e della relativa frequenza costituisce un'acquisizione di parti di impresa e, come tale, configura un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. L'Autorità ha ritenuto, quindi, che essendo il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, le concentrazioni poste in essere da Rai fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva. In ragione dell'inottemperanza a tale obbligo, l'Autorità ha comminato a Rai una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, nella misura di 10 milioni di lire per ciascuna violazione, per un valore complessivo di 200 milioni di lire.

Telepiù

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti della società Telepiù per accertare la sussistenza dei requisiti necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga al superamento dei limiti imposti dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, per l'acquisto dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata degli eventi sportivi relativi al campionato di calcio di serie A della stagione 1999-2000.

L'articolo 2, comma 2, della predetta legge impone un generale divieto di acquisire, sotto qualsiasi forma e titolo, direttamente o indirettamente, anche attraverso soggetti controllati o collegati, più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di serie A o, comunque, del torneo o del campionato di maggior valore che si svolge o viene organizzato in Italia. A fronte di tale previsione, tuttavia, è conferito all'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il potere di derogare al limite del 60%, ovvero di stabilirne altri. A tal fine, l'Autorità deve tenere conto di un complesso di parametri relativi alle condizioni generali del mercato, alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei relativi contratti, alla necessità di assicurare l'effettiva concorrenzialità del mercato stesso, evitando distorsioni che avrebbero effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi considerati di minor rilievo commerciale.

Al momento dell'avvio dell'istruttoria la società Telepiù, che già disponeva dei diritti relativi alle gare di campionato di dieci squadre, ha sottoscritto un contratto con un'undicesima squadra, in tal modo venendo a disporre dei diritti relativi a 187 incontri, pari al 61,1% del totale. Con parere reso in data 21 luglio 1999, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni riteneva che, all'esi-

to dell'esame dei suddetti parametri, non ricorressero le condizioni per autorizzare la società Telepiù a superare il limite del 60% e che, pertanto, l'istanza di deroga presentata dalla società fosse da rigettare.

L'Autorità, da parte sua, con riferimento al primo parametro, ovvero le condizioni generali del mercato, ha osservato che Telepiù è il principale operatore nella TV a pagamento in Italia, sia in virtù del numero di abbonati che del fatto che è l'unico a utilizzare la tecnologia analogica, un elemento che costituisce un importante fattore di competitività. Telepiù è inoltre un operatore verticalmente integrato con attività che vanno dalla produzione di programmi alla distribuzione del prodotto alla clientela e appartiene a un gruppo internazionale attivo in diversi paesi europei, dotato di ampie risorse finanziarie e di notevole potere contrattuale nei confronti dei venditori di diritti sportivi e cinematografici.

Quanto alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei contratti e all'effettiva concorrenzialità, nel corso dell'istruttoria è stato rilevato, in primo luogo, che in Italia i diritti per gli sport diversi dal calcio generano spesso un interesse meno continuativo e di minore intensità nello spettatore e che Telepiù, oltre alla titolarità dei diritti di undici squadre di serie A, dispone dei diritti esclusivi criptati pluriennali di quattro delle principali squadre partecipanti al campionato di serie B. Inoltre, sono nella sua disponibilità i diritti relativi alla Formula 1 di automobilismo, ai maggiori incontri di pugilato, al football e al basket professionistico statunitense e ai tornei di tennis di alto livello, quali Wimbledon e Roland Garros. In secondo luogo, tutti i contratti stipulati da Telepiù sono di durata assai rilevante (da tre a sei anni), un elemento che, insieme al numero dei contratti stessi, rende molto difficile l'affermazione di nuovi operatori e quindi un'effettiva concorrenza sul mercato.

Infine, quanto all'accertamento di eventuali distorsioni con effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi di minore valore commerciale, è stato rilevato che la legge n. 78/99 richiede di procedere in tal senso soltanto nel caso in cui, alla luce della verifica delle altre condizioni, si ritenga di disporre una deroga al limite del 60%. Ritenuto che, alla luce delle risultanze istruttorie, non ricorressero nella stagione 1999-2000 le condizioni per il riconoscimento a favore di Telepiù della deroga al limite del 60%, l'Autorità ha deliberato, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 78/99, il rigetto dell'istanza di deroga presentata da Telepiù, chiedendo a quest'ultima di cedere i diritti di trasmissione in esclusiva eccedenti tale soglia.

DIRITTI SPORTIVI

Gli interventi dell'Autorità

Per dare luogo a un campionato equilibrato le società di calcio hanno per lungo tempo delegato la negoziazione dei diritti televisivi alla Lega Calcio, ridistribuendo gli introiti della vendita centralizzata con criteri egualitari. L'avvento della televisione a pagamento, la crescita imponente della domanda di calcio da parte di tutte le emittenti e l'incremento esponenziale dei prezzi dei diritti televisivi hanno messo in discussione questo sistema redistributivo. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha rivolto la sua attenzione alla compatibilità con la tutela della concorrenza della vendita centralizzata dei diritti televisivi, conducendo un'istruttoria volta a verificare eventuali violazioni della Lega Calcio all'articolo 2 della legge n. 287/90 (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI).

Vendita diritti televisivi

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte della Lega Nazionale Professionisti, denominata anche Lega Calcio, associazione a carattere privatistico cui sono affiliate le trentotto società calcistiche partecipanti ai Campionati di calcio di serie A e B. In particolare, l'Autorità ha rilevato che dal contenuto del Regolamento Organizzativo della Lega sembrava emergere l'attribuzione in esclusiva a quest'ultima, da parte delle società calcistiche, della gestione dei diritti televisivi in chiaro e in criptato relativamente alle partite del Campionato di calcio e della Coppa Italia. Inoltre, è stato osservato che sino alla stagione calcistica 1998-1999 la Lega ha venduto collettivamente i diritti televisivi in chiaro e criptato relativi ai Campionati di calcio della serie A e B e della Coppa Italia e che, anche successivamente, la vendita dei diritti televisivi appariva subordinata al potere decisionale della Lega Calcio.

Ai fini del procedimento, il mercato rilevante è stato identificato nel mercato italiano dei diritti televisivi sportivi *premium*. In tale mercato possono essere inclusi i diritti per la trasmissione in chiaro e criptato relativi agli eventi calcistici nazionali costituiti dal Campionato di serie A, dalla Coppa Italia e dalla Supercoppa di Lega, i diritti relativi ad alcune importanti manifestazioni calcistiche internazionali, quali la *Champions League*, la Coppa delle Coppe e la Coppa Uefa, i diritti relativi agli incontri disputati dalla nazionale italiana di calcio e i diritti relativi al Campionato Mondiale di Formula 1 e al Giro ciclistico d'Italia. Nell'ambito di tali diritti, quelli per gli *highlights* delle suddette competizioni sono stati, sino a

oggi, ceduti per la trasmissione in chiaro. Sono stati invece ceduti per la trasmissione in forma criptata i diritti per la trasmissione diretta delle partite del Campionato di serie A e B, della SuperCoppa di Lega e della Formula 1. In Italia, l'assetto monopolistico dell'industria televisiva ha fatto sì che per lungo tempo la Rai fosse l'unico acquirente dei diritti televisivi degli eventi sportivi. Soltanto a partire dal 1993 alla Rai si sono affiancate, in qualità di acquirenti, le società Rti e Cgc e la società Telepiù per la trasmissione criptata. Di recente, un nuovo concorrente dal lato della domanda è costituito da Stream Spa, che dal 1° gennaio 1998 opera come emittente di *pay-tv* via satellite e via cavo. Per quanto concerne l'offerta, nel mercato interessato i diritti televisivi sono posti in vendita direttamente dai soggetti che ne sono titolari, in quanto organizzatori della manifestazione, ovvero da soggetti che li negoziano su mandato dei titolari, quali la Lega Calcio, l'Uefa, le federazioni sportive e le singole squadre. Per le manifestazioni nazionali di calcio, è la Lega Calcio che fino a oggi ha provveduto, ponendosi come soggetto venditore dei diritti del Campionato di serie A e B e della SuperCoppa di Lega, alla loro commercializzazione in maniera accentrata, da un lato procedendo a determinare l'offerta dei suddetti diritti sul mercato mediante l'individuazione delle tipologie e dei pacchetti di diritti da alienare e specificando quelli suscettibili di trasmissione solo in forma criptata, dall'altro adoperandosi per sollecitare e valutare proposte per la loro acquisizione da parte delle emittenti televisive interessate. Le singole squadre provvedono direttamente alla vendita dei diritti delle partite da loro disputate in casa nelle manifestazioni europee e delle partite amichevoli. Quanto ai diritti relativi alle partite della *Champions League* e alle partite finali della Coppa Uefa e della Coppa delle Coppe, essi sono commercializzati dall'Uefa, mentre quelli della nazionale di calcio sono ceduti dalla Federazione Italiana Gioco Calcio (Figc). Per le altre discipline sportive i soggetti venditori sono i rispettivi organizzatori delle manifestazioni.

La costituzione di associazioni tra le società di calcio è espressamente prevista dallo Statuto della Figc, l'associazione che sotto l'egida del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) racchiude tutti gli organismi che perseguono il fine di praticare il gioco del calcio in Italia. Lo Statuto della Figc prevede altresì che il funzionamento di tali associazioni (leghe) sia organizzato secondo le norme del rispettivo regolamento, dopo che quest'ultimo sia stato sottoposto ad approvazione preventiva da parte della Figc. Fra i compiti istituzionali della Lega Calcio vi è quello di ripartire tra le società alla stessa affiliate i proventi derivanti dallo sfruttamento economico dei diritti relativi al Campionato di calcio di serie A e B, alla

Coppa Italia e alla SuperCoppa di Lega e rappresentati dalle entrate derivanti dalla vendita dei diritti radio-televisivi e dalla conclusione di contratti di sponsorizzazione, a cui si aggiungono gli introiti dei concorsi pronostici assegnati alla Lega Calcio dal Coni attraverso la Figc. La parte principale delle entrate che la Lega Calcio distribuisce alle società calcistiche è oggi costituita dai ricavi derivanti dalla vendita dei diritti televisivi.

Il Regolamento Organizzativo della Lega Calcio prevedeva agli articoli 1 e 25 la rappresentanza da parte della Lega Calcio delle società nella negoziazione dei diritti collettivi di immagine e di diffusione radio-televisiva e subordinava all'esplicita e preventiva autorizzazione della Lega Calcio la possibilità per le singole società calcistiche di disporre materialmente dei diritti televisivi. Nel marzo 1999, a seguito dell'avvio del procedimento istruttorio, la Lega Calcio ha reso noto all'Autorità di avere modificato queste disposizioni del proprio regolamento, prevedendo la vendita individuale dei diritti televisivi del Campionato di serie A e B da parte delle singole squadre, nonché di essere pervenuta a una nuova determinazione dei criteri attraverso i quali procedere alla redistribuzione dei ricavi tra le società aderenti.

L'intesa tra le società associate alla Lega Calcio, costituita dal combinato disposto degli articoli 1 e 25 del Regolamento e avente per oggetto la vendita collettiva dei diritti televisivi, ha trovato piena applicazione quantomeno fino alla data di modifica del regolamento della Lega Calcio. Con riferimento sia al triennio 1993/96 che a quello 1996/99, la Lega Calcio ha provveduto direttamente a negoziare in maniera centralizzata i diritti di pertinenza delle società calcistiche. Per quanto concerne i diritti televisivi relativi al periodo successivo al 1999, la possibilità di procedere a una loro vendita individuale rimaneva comunque subordinata a una deliberazione formale in tal senso dell'assemblea della Lega Calcio, che non ebbe mai luogo. Le società che hanno venduto individualmente i diritti televisivi di loro pertinenza, al momento del perfezionamento dei relativi contratti erano pienamente consapevoli del potere della Lega Calcio di impedire, attraverso il suo Regolamento, l'esecuzione di tali contratti. Per tale motivo, le società che per prime hanno proceduto a negoziare individualmente i propri diritti hanno preteso l'inserimento nei relativi contratti della cosiddetta clausola Lega Calcio, al fine di scongiurare ogni rischio di carattere giuridico che potesse derivare dall'intervento della Lega Calcio nei confronti di tali contratti.

Ai fini della valutazione della restrittività della vendita collettiva dei diritti da parte della Lega Calcio, è stato ritenuto necessario distinguere tra tre prodotti oggetto di vendita: i diritti in chiaro rela-

tivi agli *highlights* delle partite di Campionato di calcio di serie A e B, i diritti delle partite di Campionato di serie A e B e i diritti relativi alle partite della Coppa Italia. La vendita centralizzata degli *highlights* sembra trovare una spiegazione economica negli elevati costi di transazione che deriverebbero dalla loro vendita individuale. La stessa esistenza del prodotto, caratterizzata dalla necessaria disponibilità della totalità delle immagini della giornata di campionato, appare legata alla modalità di vendita collettiva, poiché sembra difficilmente realizzabile la composizione di un prodotto di *highlights* basato sui diritti venduti dalle singole squadre. Pertanto, la vendita collettiva di tali diritti non è stata ritenuta restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto sembra costituire l'unica forma possibile di commercializzazione del prodotto. I diritti per la trasmissione criptata delle partite di Campionato di serie A e B delle squadre costituiscono invece prodotti che possono essere venduti singolarmente dalle società calcistiche ed essere separatamente acquistati dalle emittenti, in quanto non vi è alcun motivo per ritenere che, in assenza di vendita collettiva, non vi sarebbe interesse commerciale da parte delle emittenti ad acquistare parte di essi. Pertanto, la vendita centralizzata di questi prodotti è stata ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza, come del resto implicitamente riconosciuto dalla Lega Calcio stessa che, con le modifiche apportate al proprio regolamento, ha posto fine a tale intesa.

Quanto ai diritti relativi alle partite di Coppa Italia, è stato rilevato che la struttura stessa del torneo determina un elevato grado di incertezza relativamente al numero di partite che una squadra sarà in grado di disputare. Tale incertezza si riflette sugli acquirenti che si trovano nell'alternativa tra concludere contratti "vuoto per pieno" o attendere l'esito delle eliminatorie per individuare l'effettivo venditore. In questo contesto, la vendita centralizzata riduce i costi di transazione che deriverebbero dalla vendita individuale, stante l'elevato numero di società (squadre) partecipanti a tale manifestazione. Tuttavia, la possibilità di procedere alla vendita individuale da parte delle singole squadre, così come avviene per altre manifestazioni a eliminazione diretta, potrebbe essere resa possibile da una modifica della struttura del torneo che, introducendo una formula a gironi, facesse venire meno le considerazioni relative ai costi di transazione. Pertanto, la negoziazione centralizzata, attraverso cui la Lega Calcio ha proceduto alla commercializzazione dei diritti televisivi della Coppa Italia, è stata comunque ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In sintesi, alla luce dei riscontri fattuali e delle argomentazioni delle parti, l'Autorità ha deliberato che l'intesa avente a oggetto la

vendita collettiva dei diritti televisivi del Campionato di calcio di serie A e B e della Coppa Italia, relativamente ai periodi 1993/96 e 1996/99, ha integrato una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al riguardo è stato osservato che la negoziazione centralizzata di una parte significativa dei diritti televisivi sportivi *premium*, oltre a conferire alla Lega Calcio un elevato potere di mercato, poteva favorire l'allocazione di tali diritti in capo a un'unica emittente e, per questa via, contribuire alla chiusura del mercato della televisione a pagamento. In considerazione del fatto che, a seguito delle modifiche apportate dalla Lega Calcio al proprio Regolamento Organizzativo, l'intesa relativa alla vendita dei diritti del Campionato di serie A e B è venuta meno, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero i requisiti per l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Con lettera del 19 marzo 1999, la Lega Calcio ha formalmente presentato all'Autorità una richiesta di autorizzazione in deroga, per un periodo di sei anni, con riferimento all'intesa per la vendita collettiva dei diritti televisivi. Considerato che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, presupposto per la concessione del beneficio dell'autorizzazione in deroga è l'accertamento del carattere restrittivo dell'intesa per la quale l'istanza è presentata e che l'eventuale rilascio di un'autorizzazione non produce effetti anteriori alla data della richiesta, la richiesta presentata dalla Lega Calcio riguardava la sola vendita collettiva dei diritti relativi alla Coppa Italia con riferimento al periodo successivo alla presentazione dell'istanza. Al riguardo, la Lega Calcio ha sostenuto che la vendita centralizzata dei diritti della Coppa Italia favorirebbe la transizione da un sistema mutualistico, che ruotava intorno alla vendita collettiva di tutti i diritti, a un sistema dove, invece, larga parte dei diritti è negoziata individualmente e la mutualità viene perseguita attraverso la redistribuzione solamente di una parte dei ricavi.

Su queste basi l'Autorità ha concesso un'esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, per la vendita collettiva dei diritti della Coppa Italia limitatamente ai turni a eliminazione diretta e per un periodo di tre anni, dal 30 giugno 1999 sino al 30 giugno 2002.

Le evidenze successive alla decisione dell'Autorità sembrano suggerire che l'abbandono della vendita centralizzata dei diritti televisivi non conduce necessariamente a una campionato meno incerto e interessante. Infatti, nel campionato italiano, almeno sei sono le squadre che si contendono il titolo e la distanza agonistica tra le squadre minori e i grandi club non appare incolmabile. Inoltre, il passaggio dalla negoziazione collettiva a quella individuale ha favorito l'ingresso di una seconda emittente a pagamento, creando i pre-

supposti per una maggiore concorrenzialità del mercato italiano della *pay-tv*, a vantaggio dei consumatori finali.

Gli equilibri dell'attuale assetto potranno essere tuttavia più compiutamente valutati a fronte della probabile costituzione di una lega calcistica costituita dai più prestigiosi club europei, che darebbe luogo a un campionato sovranazionale, caratterizzato da una minore esigenza di ridistribuire risorse tra i suoi partecipanti, ma anche dall'onere aggiuntivo di sussidiare i campionati nazionali. In questo nuovo scenario, le valutazioni di concorrenza in merito alle modalità di vendita dei diritti televisivi si riproporranno inevitabilmente in una dimensione non più solo nazionale.

CINEMA

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto tre istruttorie per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di operazioni di concentrazione nel settore del cinema (GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI) e ha avviato un'istruttoria, ancora in corso, su possibili intese restrittive della concorrenza da parte di distributori ed esercenti dei cinema (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI DEI CINEMA). E' stata infine effettuata una segnalazione riguardo a un disegno di legge di iniziativa governativa relativo alla circolazione delle opere cinematografiche (PARERE SULLA DISTRIBUZIONE CINEMATOGRAFICA).

Gli interventi dell'Autorità

Gruppo Cecchi Gori-Cinema di Firenze

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Cecchi Gori Distribuzione Srl per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di due operazioni di concentrazione avvenute nel 1997, consistenti l'una nell'acquisizione della programmazione del cinema Adriano di Firenze, gestito dalla Adriano Srl, l'altra nell'acquisizione della gestione e programmazione del cinema Manzoni di Firenze. L'Autorità ha ritenuto che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, con la prima delle operazioni suddette, il Gruppo Cecchi Gori ha assunto il controllo congiunto del cinema Adriano, con la seconda il controllo esclusivo del cinema Manzoni.

Come emerso dalle risultanze istruttorie, in seguito alle suddette operazioni di acquisizione il Gruppo Cecchi Gori è venuto a controllare una quota superiore al 25% del numero di sale cinematografiche

in attività a Firenze, corrispondente a una quota superiore al 25% del fatturato della distribuzione cinematografica di prima visione nella medesima città. Le operazioni indicate erano quindi soggette all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, è stato osservato come le imprese parti del procedimento non abbiano provveduto neppure tardivamente a comunicare le operazioni in esame. Pertanto, l'Autorità ha irrogato alle società appartenenti al Gruppo Cecchi Gori sanzioni pecuniarie nella misura dello 0,2% del fatturato, per un ammontare complessivo di 152,9 milioni di lire.

Medusa film-Sale cinematografiche

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle concentrazioni, in relazione all'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, di assunzione da parte di Cinema 5 Gestione della programmazione di alcune sale cinematografiche nelle città di Pavia, Firenze, Latina e La Spezia, avvenuta dal febbraio 1995 al settembre 1997.

In analogia con quanto affermato in altre occasioni, l'Autorità ha sottolineato che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, l'acquisizione da parte di Cinema 5 Gestione dell'attività di programmazione delle predette sale cinematografiche ha comportato la realizzazione di un'operazione di concentrazione ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.

Con riguardo alla richiesta delle parti di non irrogazione della sanzione, l'Autorità ha osservato che la scusabilità dell'omissione, quale presupposto per la non irrogazione della sanzione, è prospettabile con riferimento a fattispecie di particolare complessità e novità quanto alla configurabilità di un'operazione di concentrazione e solo con riferimento alla fase di prima applicazione della normativa. Tali presupposti sono stati ritenuti sussistenti solo in relazione all'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche effettuata nel 1995 nella città di Pavia. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche delle città di Firenze, Latina e La Spezia, per un ammontare

complessivo pari a 19,5 milioni di lire, corrispondente all'0,015% del fatturato realizzato dalla società Cinema 5 Gestione.

Gruppo Cecchi Gori-Cinema Marconi

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione del controllo del cinema Marconi di Firenze da parte della Safin Cinematografica Spa, appartenente al gruppo Cecchi Gori. Dalle risultanze istruttorie è emerso che, a partire dalla fine del 1995, la Safin Cinematografica ha di fatto esercitato un'influenza determinante nelle attività di programmazione e gestione del cinema Marconi, sebbene dal punto di vista formale le medesime attività risultassero attribuite ad altri soggetti. In proposito, l'Autorità ha ribadito che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90.

In merito alla sussistenza dell'obbligo di comunicazione, l'Autorità ha rilevato che con l'acquisizione del cinema Marconi il gruppo Cecchi Gori è giunto a controllare nella città di Firenze più della metà del numero delle sale attive di prima visione e del fatturato da queste realizzato nell'anno precedente, superando così di gran lunga la quota stabilita dalla legge n. 153/94.

In considerazione del fatto che il gruppo Cecchi Gori non poteva ignorare i requisiti prescritti dalla legge per la sussistenza dell'obbligo di comunicazione preventiva, essendo già stato assoggettato ad altro analogo procedimento¹⁰⁸, e che l'operazione non è stata neppure tardivamente notificata, l'Autorità ha irrogato a Safin Cinematografica una sanzione nella misura dello 0,2% del fatturato, corrispondente a 50,7 milioni di lire.

Con riferimento alla valutazione dell'impatto concorrenziale dell'operazione, l'Autorità ha escluso che essa fosse suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale la concorrenza nel mercato rilevante.

Accordo distributori ed esercenti cinema

Nell'ottobre 1999, sulla base degli elementi raccolti nell'ambito del procedimento istruttorio ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI

108. CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE, Bollettino n. 4/1995.

CINEMATOGRAFICI LOMBARDA¹⁰⁹, nonché di segnalazioni pervenute da parte di alcuni esercenti cinematografici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza nel settore dell'esercizio e della distribuzione cinematografica. Oggetto dell'istruttoria sono alcuni comportamenti posti in essere dai distributori di pellicole cinematografiche, dagli esercenti delle sale cinematografiche e dalle associazioni rappresentative delle due categorie volti a definire le condizioni contrattuali di noleggio dei film, i prezzi di ingresso nei cinema e le modalità di scambio delle informazioni tra distributori ed esercenti relativamente ai dati di incasso e di *audience* di ciascun cinema presente sul territorio nazionale.

L'Autorità ha rilevato l'esistenza di un accordo-quadro stipulato nel 1993 dall'Associazione Nazionale Esercenti Cinematografici (ANEC) e dall'Unione Nazionale Distributori Film (UNDF), cui ha aderito successivamente anche la Federazione Italiana Distributori-Editori Audiovisivi Multimediali (FIDAM), il quale, oltre a definire gli orientamenti in materia di prezzi di ingresso nei cinema e di politiche commerciali, regolerebbe le condizioni di prezzo per il noleggio di pellicole attraverso la suddivisione degli esercizi cinematografici in quattro fasce a seconda dell'incasso annuale lordo realizzato, cui corrisponderebbero percentuali massime di noleggio a carico degli esercenti. Inoltre, oggetto di valutazione è la pratica generalizzata denominata *blockbooking*, con la quale il noleggio di uno o più film di successo viene subordinato al noleggio di una serie di film minori, nonché l'esistenza di esclusive territoriali nella città di Roma nel noleggio dei film agli esercizi cinematografici.

Nel dicembre 1999, sulla base di elementi acquisiti nel corso di accertamenti ispettivi, l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'istruttoria in relazione a possibili intese tra distributori volte a concordare le modalità di programmazione delle pellicole cinematografiche (coordinamento delle date di uscita dei film, degli orari di inizio proiezione nelle sale cinematografiche) e le scelte di politica promozionale relative all'uscita di nuove pellicole, nonché all'applicazione di condizioni di esclusiva nei rapporti di noleggio delle pellicole tra distributori ed esercenti, oltre che nella città di Roma, anche nelle città di Milano, Catania e Salerno.

Le previsioni contenute nell'accordo-quadro e i conseguenti orientamenti adottati dalle associazioni interessate, l'applicazione generalizzata nei rapporti di noleggio delle pellicole alle sale cinematografiche di clausole di *blockbooking* sull'intero territorio nazionale e di esclusiva territoriale in relazione alle città di Roma, Milano, Catania e Salerno, nonché forme di coordinamento tra i distributori in merito alle modalità di programmazione e alle scelte di politica promozionale

delle pellicole cinematografiche potrebbero integrare gli estremi di intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Parere sulla distribuzione cinematografica

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha inviato un parere al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i beni e le attività culturali, concernente le possibili distorsioni della concorrenza che si verrebbero a generare nei mercati dell'esercizio e della distribuzione cinematografica, a seguito dell'adozione di talune disposizioni contenute nel disegno di legge di iniziativa governativa recante "Disposizioni volte a favorire la circolazione delle opere cinematografiche" (AC 6467). Il disegno di legge si propone di evitare che gli esercenti cinematografici acquisiscano, attraverso operazioni di concentrazione, la disponibilità di un numero elevato di sale cinematografiche sull'intero territorio nazionale in un mercato già ampiamente caratterizzato dalla presenza di esercenti integrati verticalmente. In particolare, tali fenomeni possono comportare difficoltà di accesso al mercato, a livello di distributori, nonché una riduzione delle possibilità di scelta per i consumatori.

L'Autorità, pur condividendo tali preoccupazioni, ritiene tuttavia che alcune delle soluzioni avanzate nel disegno di legge, ovvero la previsione di limiti massimi alla disponibilità di sale cinematografiche e alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, possano finire per introdurre, nei mercati in questione, vincoli strutturali eccessivamente rigidi, con il risultato da un lato di impedire opportunità di confronto concorrenziale da parte di operatori più efficienti, dall'altro di generare incentivi alla collusione da parte dei principali operatori esistenti.

Quanto al primo profilo, ovvero la previsione di limiti massimi nella disponibilità di sale cinematografiche, l'Autorità osserva che la definizione di soglie oltre le quali viene a determinarsi in capo agli esercenti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante (articolo 1, commi 1, 2 e 3 del disegno di legge) ai sensi delle disposizioni generali contenute nella legge n. 287/90, comporterebbe una modifica dell'attuale sistema di controllo esercitato dall'Autorità, in ragione del quale la constatazione dell'esistenza di una posizione dominante non discende automaticamente dal superamento di predeterminate soglie di concentrazione, ma è piuttosto il

frutto di una più ampia valutazione circa le caratteristiche del mercato, prospettata considerando una pluralità di fattori (grado di concentrazione, numero e rilevanza dei concorrenti, facilità di accesso e così via). Ne deriva che la fissazione di soglie predeterminate per l'individuazione di una posizione dominante se da un lato garantisce maggiore certezza nelle modalità di intervento, al contempo esclude una valutazione più articolata, in grado di cogliere le peculiarità del contesto competitivo e di individuare in modo appropriato gli ostacoli al funzionamento del mercato. Secondo l'Autorità, al fine di consentire una valutazione più approfondita circa l'eventuale costituzione o rafforzamento di una posizione dominante nel contesto di mercato, le soglie previste dalla normativa non dovrebbero rappresentare dei divieti assoluti, ma piuttosto dei limiti il cui superamento determina il sorgere di un obbligo di comunicazione all'organo competente, e conseguentemente, un'analisi dell'impatto delle operazioni di concentrazione sugli assetti concorrenziali.

Peraltro l'Autorità ha rilevato, che, in via generale, l'introduzione di vincoli strutturali alla crescita delle imprese può generare l'indesiderato effetto di cristallizzare i rapporti di forza già esistenti sul mercato, inibendo lo sviluppo di operatori più efficienti in termini di rapporto prezzo-qualità dei beni e servizi offerti e inducendo gli operatori esistenti a strategie collusive volte a sminuire l'efficacia dei vincoli normativi introdotti.

Quanto al secondo profilo, ossia l'introduzione di limiti massimi alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, l'Autorità ha rilevato che la previsione per cui ogni distributore non potrebbe occupare con i propri film più del 25% delle giornate annue di programmazione di una sala cinematografica o del 40% nel caso in cui la metà dei prodotti distribuiti provenga da paesi appartenenti all'Unione europea, introduce vincoli che non soltanto appaiono inidonei al conseguimento degli obiettivi che il legislatore si prefigge, ma inoltre rischiano di avere un impatto anticoncorrenziale.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato gli effetti restrittivi della concorrenza che potrebbero derivare da tale disposizione per operatori indipendenti che volessero mantenere per un lungo periodo la proiezione di un'opera cinematografica di successo. Di fatto, la previsione di rigidi tetti nei tempi di programmazione non sembra adattarsi alla specificità dell'attività cinematografica, caratterizzata dalla difficoltà di prevedere anzitempo il successo di una pellicola e, di conseguenza, la durata ottimale di programmazione della stessa. Ne deriva che il rispetto delle soglie previste dal disegno di legge potrebbe tradursi in un assortimento non efficiente per l'esercente, il quale si vedrebbe fortemente limitato nella sua autonoma iniziativa imprendi-

toriale, con possibile detrimento del confronto concorrenziale tra esercenti e della stessa diffusione di pellicole europee e non.

Inoltre, posti di fronte alla comune esigenza di rispettare i tetti prefissati, i maggiori distributori potrebbero essere indotti a ripartirsi gli spazi nelle sale, nel tentativo di eludere le disposizioni di legge e di mantenere le rispettive quote di mercato con pregiudizio degli operatori di minori dimensioni. Questi ultimi, infatti, sarebbero costretti a cedere parte delle giornate di programmazione eventualmente reperite in una sala ai propri concorrenti, anche nei casi in cui la pellicola selezionata incontri il successo del pubblico, senza che a tale cessione corrisponda necessariamente un più agevole accesso in altre sale.

In considerazione di questi rilievi, l'Autorità ha auspicato opportuni interventi di modifica nel disegno di legge di iniziativa governativa al fine di evitare l'introduzione di possibili distorsioni della concorrenza nei mercati interessati.

SERVIZI SANITARI

Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale

Nel maggio 1999, l'Autorità, nella consapevolezza delle specificità del settore sanitario che rendono particolarmente complessa la composizione tra forme organizzative che assicurino un uso efficiente delle risorse e la garanzia del diritto individuale e dell'interesse collettivo alla salute, ha ritenuto opportuno esprimere le proprie considerazioni in merito allo schema di decreto legislativo in materia di riforma del Servizio Sanitario Nazionale (di seguito SSN) approvato dal Consiglio dei Ministri in data 14 aprile 1999, in attuazione della legge delega 30 novembre 1998, n. 419. Lo schema di decreto prevede che gli obiettivi di politica sanitaria vengano perseguiti attraverso il contenimento a livello nazionale delle prestazioni complessivamente erogabili, siano queste a carico dell'assistito o del SSN. Il contenimento dell'offerta complessiva di prestazioni sanitarie entro i limiti quantitativi del fabbisogno assistenziale programmato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che la eroga e/o la finanzia, appare finalizzato alla soluzione dei problemi di asimmetria informativa tra assistiti e fornitori di prestazioni e di scelta "mediata" che caratterizzano il settore sanitario. Tali circostanze possono infatti in molti casi comportare che l'offerta non regolata di prestazioni sanitarie generi una crescita

Gli interventi dell'Autorità

della domanda eccessiva e artificiale. Tuttavia, a parere dell'Autorità, la disciplina di alcuni degli strumenti all'uopo previsti dallo schema di decreto, quali l'autorizzazione e l'accreditamento, specialmente ove riferiti a prestazioni a esclusivo carico dell'assistito, necessitava di revisioni per alcuni profili che avrebbero potuto risultare ingiustificatamente limitativi della concorrenza. Con riferimento a questi due strumenti, l'Autorità ha auspicato il ricorso a valutazioni fondate su criteri oggettivi in luogo dell'esercizio di potestà discrezionali.

In relazione all'autorizzazione, l'articolo 8-ter dello schema di decreto prevede che la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie siano subordinati a provvedimenti di autorizzazione amministrativa che vengono a condizionare l'ingresso degli operatori nel settore delle prestazioni sanitarie, indipendentemente dalla loro copertura a carico del SSN o a carico dei privati. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che andrebbero definiti con chiarezza il confine tra strutture e attività e, conseguentemente, la distinzione fra autorizzazione concernente la realizzazione di strutture e autorizzazione di mero esercizio delle attività. La prima autorizzazione dovrebbe essere riferita alla realizzazione e all'adattamento di strutture di elevata complessità, da indicarsi in modo tassativo nella norma primaria. Tale autorizzazione è subordinata, nell'attuale schema di decreto, a valutazioni discrezionali relative alla localizzazione territoriale delle strutture e al fabbisogno complessivo di assistenza in ambito regionale. L'Autorità ha osservato che la valutazione concernente il fabbisogno di assistenza può comportare che gli operatori già autorizzati siano indotti a incrementare la loro offerta nell'intento di diminuire il fabbisogno potenziale di assistenza dal quale dipende il numero delle strutture autorizzabili, con il risultato di ridurre le possibilità di ingresso nel settore di operatori più efficienti e, con esse, la libera scelta degli utenti. Inoltre, è stato rilevato che criteri di compatibilità finanziaria dovrebbero essere presi in considerazione solo per limitare, tramite gli accreditamenti e gli accordi, l'ingresso e la permanenza degli operatori del settore più ristretto delle prestazioni a carico del SSN, mentre non dovrebbero essere utilizzati per limitare, tramite autorizzazioni discrezionali, le possibilità degli operatori di entrare nel settore più ampio delle prestazioni che non gravano sull'erario pubblico. La seconda autorizzazione, quella di mero esercizio, dovrebbe fondarsi esclusivamente su criteri di tipo oggettivo e non discriminatorio, facendo leva sulla verifica delle necessarie abilitazioni professionali e sull'adeguatezza delle attrezzature e degli impianti sanitari.

Quanto all'istituto dell'accreditamento, esso è disciplinato dall'articolo 8-quater dello schema di decreto, che ne definisce la natu-

ra quale condizione necessaria ma non sufficiente per l'ammissione di strutture pubbliche e private all'erogazione di prestazioni a carico del SSN, ammissione consentita solo a seguito della stipula degli accordi contrattuali. Il rilascio dell'accreditamento è subordinato, oltre che alla verifica del possesso di determinati requisiti oggettivi, al rispetto degli indirizzi di programmazione regionale, ossia a una valutazione di tipo discrezionale. La stipula degli accordi è affidata, naturalmente, all'autonomia negoziale delle parti. L'Autorità ha osservato che l'accreditamento, essendo semplice pre-condizione e non definitivo presupposto per l'accesso a tale settore, dovrebbe fondarsi su valutazioni relative all'efficienza degli operatori aspiranti più che su scelte concernenti aspetti di compatibilità finanziaria e dovrebbe essere assoggettato a verifica periodica della persistenza dei requisiti. La decisione di limitare gli operatori in ragione delle risorse finanziarie può e deve trovare la sua appropriata collocazione in sede di stipula degli accordi contrattuali, i quali dovrebbero rappresentare l'esito di una selezione degli operatori fondata su di un appropriato e trasparente scrutinio. A tal fine, è della massima importanza l'istituzione della Commissione nazionale per l'accreditamento e la qualità dei servizi sanitari, prevista nello schema di decreto.

APPALTI

Nel periodo di riferimento sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in materia di appalti pubblici e concorrenza (PARERE SULLA RIFORMA DELL'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO; SEGNALEZIONE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE DI MATERIALE RADIOGRAFICO; SEGNALEZIONE RELATIVA AI CRITERI DA SEGUIRE NELLA PREDISPOSIZIONE DEI BANDI DI GARA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI; PARERE SULLA PRESTAZIONE DEL SERVIZIO DI FONIA FISSA E MOBILE PER L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO).

**Gli interventi
dell'Autorità**

Parere sulla riforma dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Politiche Agricole, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alla riforma dell'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA). In particolare, lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 1998, prevedeva una proroga degli atti esecutivi e dei contratti stipulati

per lo sviluppo dei sistemi informativi dell'AIMA e del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), organismo utilizzato all'AIMA per la raccolta e la gestione informatica dei dati utili alla programmazione produttiva e commerciale del settore agrario¹¹⁰, nonché per la gestione degli interventi connessi con l'applicazione di regolamenti comunitari e nazionali in materia di aiuti e per la gestione e l'aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo. Tale norma, ponendosi tra l'altro in contrasto con la disciplina in materia di appalti, non prevedeva il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, limitandosi a prorogare i contratti in vigore, senza peraltro fornire alcuna indicazione circa il termine di cessazione di tale proroga.

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito, come già affermato in numerose occasioni, che le procedure aperte e non discriminatorie garantiscono la migliore realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei principi della concorrenza. L'affidamento diretto, in quanto misura derogatoria rispetto al normale regime di concorrenza, deve in generale considerarsi giustificato solo se condizionato da presupposti e limiti stringenti di cui occorre dare pieno conto nella delibera di affidamento del servizio. Tale atto deve indicare quindi specificatamente le ragioni concrete che giustificano l'intervento dell'ente e la scelta di gestione che conduce all'affidamento diretto del servizio.

L'Autorità ha pertanto auspicato un ripensamento della disposizione in esame che consenta modalità di scelta dei contraenti attraverso procedure a evidenza pubblica tali da permettere, nel pieno rispetto dei principi della concorrenza, la più ampia partecipazione di imprese qualificate allo svolgimento dell'attività dell'AIMA e dell'Ente che le succederà.

Segnalazione sugli appalti pubblici di forniture di materiale radiografico

Nel luglio 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha effettuato una segnalazione in merito al contenuto dei bandi predisposti da talune Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere in materia di appalti pubblici di forniture di materiale radiografico utilizzato dalle Unità operative di diagnostica per immagini. Oggetto della segnalazione era la circostanza che diverse Aziende Sanitarie Locali, con criteri tendenzialmente uniformi, avessero prescritto nei propri bandi, pena l'esclusione dalla gara, che il materiale radiografico, gli accessori e le apparecchiature per il trattamento del materiale sensibile e per la documentazione delle immagini radiologiche, ove tali elementi facessero parte tutti della medesima offerta, recassero il marchio della medesima casa produttrice.

L'Autorità ha osservato che la previsione di prescrizioni di questo tipo è suscettibile di alterare la concorrenza tra i soggetti potenzialmente interessati a partecipare alla gara, poiché esclude le imprese che, pur essendo in grado di fornire materiale radiografico compatibile, non producono materiali recanti lo stesso marchio delle apparecchiature sviluppatrici. Tale comportamento potrebbe risultare giustificabile solo nell'ipotesi in cui la qualità e l'efficacia del risultato radiografico non possano essere garantite mediante l'accertamento della mera compatibilità dei vari elementi che concorrono alla formazione dell'immagine diagnostica, ossia mediante il ricorso a misure meno restrittive. Con riferimento al caso di specie, dalle informazioni acquisite è emerso che, se per le attrezzature di più recente tecnologia, quali le sviluppatrici automatiche in luce ambiente e le stampanti "a secco" la prescrizione del marchio unico, in quanto necessaria a ottimizzare la qualità dell'immagine diagnostica, può ritenersi giustificata, la stessa conclusione non vale per le altre ipotesi. Relativamente a queste ultime, infatti, la richiesta del marchio unico, più che come strumento di garanzia qualitativa del risultato diagnostico, opera come condizione ostativa alla partecipazione alle gare e, quindi, come strumento di limitazione degli accessi al mercato. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato l'adozione di opportune misure affinché nei bandi e nell'ammissione alle gare relative agli appalti di forniture di materiale radiografico vengano tenuti in maggiore considerazione i principi della concorrenza.

Segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici

L'Autorità ha sempre dedicato particolare attenzione al settore degli appalti pubblici (lavori, forniture e servizi). In quest'ambito, l'attività si è prevalentemente concentrata sull'analisi della conformità con i principi della concorrenza dei meccanismi previsti dai bandi di gara emanati dalle Amministrazioni appaltanti per la selezione delle imprese fornitrici di beni e servizi. Le numerose segnalazioni ricevute hanno infatti messo in evidenza che diverse Amministrazioni appaltanti adottano comportamenti e prassi in grado di determinare distorsioni del corretto funzionamento del mercato, con effetti negativi sui meccanismi di formazione della domanda pubblica e, perciò, sul costo dei beni, dei servizi o dei lavori appaltati.

Pertanto l'Autorità, nel dicembre 1999, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti delle Regioni, ai Sindaci, ai Presidenti delle Comunità Montane, ai Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali una segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici.

In tale segnalazione è stato anzitutto sottolineato che per selezionare le imprese la procedura a evidenza pubblica costituisce la regola, mentre l'Amministrazione può utilizzare la trattativa privata soltanto nei casi previsti espressamente (e tassativamente) dalla normativa comunitaria e nazionale. Poiché le deroghe previste dalla legge sono volte a tutelare un interesse pubblico concreto che verrebbe meno ove si adottasse il meccanismo della gara, l'Amministrazione non può giustificare la disapplicazione delle norme in materia di gare invocando la sussistenza di un generico interesse pubblico. La trattativa privata è ammissibile, inoltre, soltanto se rappresenta l'unico strumento disponibile per conseguire il preminente interesse pubblico (criterio della proporzionalità) tutelato dalla legge.

A questo ultimo proposito, l'Autorità ha sottolineato che la promozione dell'interesse pubblico si realizza anche attraverso la tutela di un mercato concorrenziale; infatti, il periodico raffronto concorrenziale tra più operatori è in grado di minimizzare la spesa pubblica e incentivare l'efficienza produttiva e organizzativa delle imprese. Pertanto, la segnalazione ha auspicato il più ampio utilizzo di procedure concorsuali a evidenza pubblica, anche in quei rari casi in cui la legge consente che la gara sia facoltativa. Tale criterio dovrebbe governare anche i casi di assegnazione degli appalti pubblici di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

Date queste premesse di carattere generale, l'Autorità si è soffermata su alcune questioni connesse alla diffusa presenza nei bandi di gara di criteri di selezione delle imprese ingiustificatamente restrittivi. Con riferimento all'oggetto della gara, l'Autorità ha, anzitutto, rilevato che le Amministrazioni appaltanti non dovrebbero ricomprendere in un unico bando prestazioni che ben potrebbero da sole costituire oggetto di un singolo appalto. In caso contrario, esiste il rischio di precludere l'accesso agli operatori che, pur potendo profittevolmente realizzare una singola prestazione, non sono in grado di svolgere l'insieme delle prestazioni indicate nell'oggetto del bando di gara. In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che le Amministrazioni appaltanti dovrebbero evitare di frazionare il progetto in singoli lotti sprovvisti di una propria funzione tecnica. Tale

prassi, realizzata sovente per eludere la normativa comunitaria sugli appalti pubblici, produce l'effetto di precludere l'accesso alla gara delle imprese estere. In terzo luogo, l'Autorità ha fatto presente che le Amministrazioni appaltanti violano i principi della concorrenza quando identificano i beni e servizi richiesti tramite il riferimento a una marca, a un marchio, a uno specifico organismo che ne abbia certificato la qualità ovvero alla circostanza che l'impresa che li produce abbia già svolto per l'Amministrazione attività analoghe a quelle oggetto della gara. Tale comportamento, infatti, favorisce alcuni operatori a scapito di altri in funzione di parametri non correlati alle rispettive capacità tecniche.

Al fine di tutelare adeguatamente l'interesse pubblico al corretto adempimento degli obblighi contrattuali, le Amministrazioni appaltanti richiedono alle imprese di indicare nella domanda di partecipazione alla gara tutta una serie di requisiti volti a dimostrare idoneità tecnica e solidità economica e finanziaria. A questo proposito l'Autorità ha sottolineato che tali requisiti devono rispondere a esigenze oggettive dell'amministrazione e, più in generale, ai principi di ragionevolezza e di imparzialità che regolano il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa. Di conseguenza, l'Autorità ha auspicato che le Amministrazioni appaltanti non vincolino la partecipazione alla gara al superamento di una determinata soglia di fatturato calcolata sul solo mercato geografico di riferimento. Tale criterio non è idoneo a valutare la capacità tecnica ed economica di un'impresa e, allo stesso tempo, esclude tutti gli operatori capaci di svolgere la prestazione richiesta sulla base di esperienze acquisite su mercati geografici diversi. Inoltre, e più in generale, l'Autorità ha ribadito che esigere dalle imprese la dimostrazione di un fatturato molto elevato, sproporzionato rispetto al valore del bene o del servizio richiesto, si traduce in una discriminazione nei confronti degli operatori di minori dimensioni che sarebbero in grado di partecipare alla gara. Analogo effetto distorsivo si determina anche nel caso in cui l'Amministrazione appaltante richieda il raggiungimento di una determinata soglia di fatturato per un numero di anni sproporzionato rispetto all'oggetto del contratto. Infine, l'Autorità ha sottolineato che, ai sensi della normativa vigente, il criterio del fatturato non può essere utilizzato per escludere dalla gara le imprese in grado di dimostrare diversamente la propria capacità economica e finanziaria.

La segnalazione ha anche affrontato il tema della compatibilità con i principi sanciti dalla legge n. 287/90 della partecipazione a una gara d'appalto mediante la costituzione di un raggruppamento temporaneo di imprese. L'Autorità ha ravvisato tale compatibilità quando il raggruppamento temporaneo di imprese consente a

soggetti che operano in fasi differenziate di una stessa filiera di presentare la propria offerta a gare a cui individualmente non sarebbero in grado di partecipare. Se, al contrario, i raggruppamenti temporanei di imprese sono costituiti tra soggetti che producono il medesimo bene o servizio e che avrebbero potuto partecipare individualmente alla gara di appalto (in considerazione della loro dimensione e della capacità produttiva disponibile) la compatibilità con la legge n. 287/90 può venir meno. In ogni caso, i bandi di aggiudicazione non dovrebbero prevedere che i requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria debbano essere soddisfatti dalle singole imprese associate nel raggruppamento, anziché dal raggruppamento nel suo complesso.

L'intervento dell'Autorità si è soffermato, infine, sui problemi concorrenziali legati alla gestione dei servizi pubblici locali attraverso le società miste di cui all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali sono interessate da un significativo processo di riforma. Al momento, tuttavia, le società miste controllate dagli enti pubblici locali possono ancora assumere con un "affidamento" diretto (senza gara) la gestione dei servizi pubblici locali. Nella prassi, inoltre, alcune società miste forniscono alle amministrazioni locali servizi ulteriori rispetto a quelli di cui sono affidatarie dirette, senza che le amministrazioni ricorrano alle prescritte procedure a evidenza pubblica. Alcune segnalazioni hanno anche evidenziato che spesso le società miste forniscono lavori, beni e servizi senza il previo esperimento di procedure concorsuali.

Al fine di evitare l'elusione delle norme che impongono il ricorso alle procedure a evidenza pubblica nell'attività di acquisto di beni e servizi da parte dell'Amministrazione, l'Autorità ha invitato gli enti locali a limitare l'oggetto sociale delle società miste di cui all'articolo 22 della legge n. 142/90 alle sole attività che costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico affidato. E' stato, infine, auspicato che venga applicata la normativa sugli appalti pubblici per l'aggiudicazione degli appalti di fornitura, lavori e servizi da parte delle società miste, quando esse siano definibili amministrazioni appaltanti.

Parere sulla prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l'Amministrazione dello Stato

Nel luglio 1999, su richiesta del Provveditore Generale dello Stato, l'Autorità ha espresso un parere in merito alla predisposizione di uno schema di bando di gara per la prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l'Amministrazione dello Stato¹¹¹.

Tenuto conto dell'avvenuto mutamento del quadro regolamentare italiano nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha innanzitutto osservato che l'*iter* procedurale previsto per l'assegnazione del servizio richiesto rispondeva complessivamente ai principi derivanti dalla normativa a tutela della concorrenza, in quanto conforme ai criteri di pubblicità e trasparenza che devono caratterizzare le procedure a evidenza pubblica. In tal senso, il frazionamento in lotti funzionali della prestazione richiesta, relativamente ai due servizi di telefonia fissa e mobile, appariva idoneo a garantire la partecipazione alla gara di soggetti che non dispongono, cumulativamente, delle licenze per la fornitura di entrambi i servizi.

Inoltre, in merito alle disposizioni contenute nel bando di gara concernenti l'obbligo per l'aggiudicatario di versare un deposito cauzionale pari a venti miliardi di lire per il servizio di telefonia fissa e di tre miliardi di lire per quello di telefonia mobile, l'Autorità ha osservato come tale somma andrebbe, di norma, commisurata al valore dell'appalto, la cui entità non è predeterminata, bensì risulta indicata *ad relationem* sulla base dei flussi di traffico telefonico di competenza dell'Amministrazione appaltante. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'importo della cauzione risulti effettivamente proporzionato al valore della prestazione e non costituisca un disincentivo per la partecipazione alla gara di operatori di dimensioni minori.

Infine, relativamente alla volontà dell'Amministrazione di bandire in seguito una nuova gara per la realizzazione di un servizio di telefonia fissa e mobile integrato in un'unica rete privata virtuale della Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha auspicato che tale nuova procedura avvenga quando sarà possibile la partecipazione alla gara, in forma individuale o associata, di un adeguato numero di operatori di telecomunicazioni.

111. Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, circolare 5 agosto 1999, "Affidamento del servizio di telefonia fissa e mobile dal 1° gennaio 2000".

ALTRI SETTORI DI INTERVENTO

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Gli interventi dell'Autorità *Segnalazione sulle norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*

Nel novembre 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato una segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti del Consiglio e della Giunta Regionale della Regione Toscana in merito ad alcuni problemi derivanti dall'applicazione dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Toscana del 18 maggio 1998, n. 25 recante "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati". Tale disposizione prevede che a tutti gli enti, istituti, aziende o amministrazioni soggetti a vigilanza della Regione, delle Province o dei Comuni sia fatto divieto di utilizzare nelle proprie mense, per la somministrazione degli alimenti o delle bevande, contenitori o stoviglie a perdere.

In proposito, è stato osservato come la normativa comunitaria e nazionale in materia sia passata da un approccio alla questione ambientale fondato su una politica di meri divieti, a un altro ispirato alla promozione di una corretta valutazione e conseguente gestione preventiva dell'impatto ambientale da parte delle imprese. In quest'ottica, le diverse normative a tutela dell'ambiente hanno previsto incentivi economici per i produttori che si fanno carico del problema ambientale nella fase di elaborazione delle loro politiche commerciali e disincentivi economici per coloro che non si conformano a tale criterio.

L'Autorità ha osservato che la Regione Toscana, nell'adottare una disposizione che esclude a priori l'utilizzo nelle mense delle stoviglie a perdere, non sembra affatto aver considerato, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa di riferimento, le capacità delle imprese fornitrici di tali beni di gestire efficacemente anche la fase *post vitam* del prodotto. Più in particolare, la legge di fatto non lascia nessuno spazio a considerazioni sul possibile recupero dei prodotti monouso in plastica e sul loro riciclaggio, suscettibili di produrre anche effetti positivi per l'ambiente, quali, ad esempio, la riduzione dell'uso di prodotti detergenti inquinanti, e al contempo in grado di rispettare le esigenze di sviluppo e mantenimento di possibilità concorrenziali. Ciò ha comportato l'introduzione di una limi-

tazione per le società produttrici di stoviglie e contenitori a perdere sproporzionata rispetto al perseguimento dell'interesse alla tutela dell'ambiente, che ha determinato un'ingiustificata chiusura del mercato per un numero rilevante di soggetti economici. Pertanto, l'Autorità ha auspicato un intervento legislativo volto a rimuovere le restrizioni dell'iniziativa economica nel settore non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale.

Segnalazione relativa allo smaltimento di rifiuti nella provincia di Parma

Nel novembre 1999 l'Autorità, allo scopo di contribuire a una più completa tutela della concorrenza e del mercato, ha segnalato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcuni problemi collegabili alle modalità di definizione del divieto di esportazione di rifiuti non pericolosi contenuto nel Piano infraregionale della Provincia di Parma. Sotto un profilo generale, la disciplina della materia trae origine dalla giurisprudenza e dalla normativa comunitaria che istituiscono un sistema di gestione incardinato sui principi dell'autosufficienza e della prossimità e volto a garantire la riduzione dei movimenti di rifiuti all'interno della Comunità. Tuttavia, occorre rilevare che, sempre secondo l'orientamento comunitario, i rifiuti, indipendentemente dalla loro riciclabilità, sono considerati "prodotti"; ciò comporta che eventuali ostacoli alla loro circolazione dovrebbero trovare giustificazione nell'articolo 30 (*ex* 36) del Trattato, o in una delle esigenze imperative ammesse dal diritto comunitario, tra le quali figura senz'altro la protezione dell'ambiente. In quest'ultimo caso, trattandosi di un'esigenza non menzionata espressamente nell'articolo 30, affinché i divieti di esportazione di rifiuti possano costituire una misura giustificata è necessario che si tratti di divieti indistintamente applicabili e strumentali all'attuazione dei principi della prossimità e dell'autosufficienza.

Nel caso di specie, tuttavia, è stato rilevato che l'amministrazione provinciale, a causa della situazione di eccedenza di rifiuti dovuta alla saturazione delle discariche esistenti e ai ritardi nell'entrata in funzione di nuove discariche, ha consentito, con alcuni provvedimenti individuali, alla Azienda Municipale Nettezza Urbana di Parma di conferire i rifiuti in impianti di smaltimento situati al di fuori del territorio provinciale. L'Autorità ha argomentato, al riguardo, che il divieto di esportazione può considerarsi funzionale alla realizzazione di un sistema basato sui principi della prossimità e dell'autosufficienza solo nel caso in cui gli impianti di smaltimento siano in grado di smaltire i rifiuti prodotti nel territorio e quindi idonei a eliminare qualsiasi movimentazione di rifiuti. In caso contrario, il divieto all'esportazione, aumentando la quantità

di rifiuti accumulati nel territorio, non costituisce una misura giustificata al fine del soddisfacimento dell'interesse ambientale. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'amministrazione introduca divieti di esportazione dei rifiuti solo nei casi in cui i locali impianti di smaltimento siano in grado di smaltire tutti i rifiuti prodotti nel territorio provinciale, dando concreta attuazione ai principi dell'autosufficienza e della prossimità.

Parere sul riordino dei servizi pubblici locali

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri un parere relativo al disegno di legge recante "Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie" (AS 4014, XIII Legislatura). Il disegno di legge era volto a promuovere l'apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali mediante la riforma della disciplina delle forme di gestione dei servizi a rilevanza industriale (distribuzione di energia, erogazione del gas, gestione del ciclo dell'acqua e dei rifiuti solidi urbani e assimilati, nonché trasporto collettivo) e dei servizi esclusi da tale categoria.

Il parere dell'Autorità ha sottolineato i molteplici aspetti positivi dal punto di vista concorrenziale del disegno di legge, ne ha evidenziato gli elementi contraddittori o potenzialmente distorsivi e ha, infine, indicato alcuni criteri da tenere presenti all'atto della redazione del Regolamento attuativo previsto dal disegno di legge medesimo per completare il quadro normativo di riferimento dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, il disegno di legge aveva previsto che i servizi fossero "affidati" esclusivamente in base a gara e che i rapporti tra ente locale e gestori fossero regolati da un "contratto di servizio". A quest'ultimo proposito, l'Autorità ha indicato la necessità che la legge qualifichi con maggiore chiarezza la natura dell'"affidamento". Esiste, infatti, il pericolo che nella prassi tale "affidamento" possa essere assimilato a una concessione amministrativa, strumento strutturalmente più restrittivo della concorrenza di altri, anche quando la concessione sia conferita con gara. In particolare, per l'espletamento dei servizi già liberalizzati o in procinto di essere liberalizzati, dovrebbe al più essere prevista un'autorizzazione amministrativa, in luogo della più onerosa procedura di "affidamento" tramite gara, necessaria soltanto nei casi in cui le caratteristiche tecnologiche o economiche del mercato impongano una limitazione del numero dei soggetti ammessi a operare. Così la gestione delle attività

di vendita del gas naturale, di recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di trasporto di linea a livello locale (fatta eccezione per la gestione e lo sviluppo della rete ferroviaria) non dovrebbe essere oggetto di affidamento.

Per i servizi diversi da quelli a “rilevanza industriale”, l’articolo 22, comma 3, del disegno di legge prevedeva l’affidamento, diretto o in base a gara, ovvero l’esercizio tramite istituzione o in economia quando “le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza”. Al riguardo, l’Autorità ha auspicato che il Regolamento attuativo enunci chiaramente i criteri per limitare il più possibile le esclusioni dalla concorrenza delle attività riconducibili a servizi non industriali.

L’articolo 23, comma 9, aggiungeva che il Regolamento governativo poteva individuare i “servizi pubblici locali che sono svolti in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa”. L’Autorità, al fine di evitare che in tale ultima norma potesse leggersi una qualificazione dei servizi in concorrenza come categoria eccezionale e circoscritta da apposite norme regolamentari, in contrasto con l’articolo 86 (*ex* 90), comma 2, del Trattato CE (secondo cui i servizi soggetti alla concorrenza costituiscono la regola), ha sottolineato che dalla legge dovrebbe risultare con chiarezza che i servizi locali, o segmenti di servizi, non ricompresi fra quelli soggetti al regime di affidamento, con gara o diretto (in base all’articolo 22, commi 2 e 3), sono comunque da considerarsi liberi e in concorrenza e che la normativa dovrebbe specificare quali di essi siano esercitabili solo previo rilascio di un’autorizzazione amministrativa.

Il parere si sofferma brevemente anche sulla disciplina delle società miste controllate dagli enti pubblici locali, cui il disegno di legge consente di assumere con un affidamento diretto (senza gara) la gestione dei servizi pubblici non aventi rilevanza industriale che non possono essere svolti in regime di concorrenza. Con l’intento di evitare che le società miste svolgano a vantaggio dell’ente locale “affidante” anche attività che non costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico, con ciò eludendo il ricorso alle procedure a evidenza pubblica, l’Autorità ha sottolineato l’opportunità di inserire nel disegno di legge precisi limiti all’oggetto sociale di tali società.

Il parere evidenzia, altresì, che dalla lettura congiunta della norma che impedisce a qualsiasi società affidataria diretta, nazionale o estera, di partecipare alle gare per l’affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale e della norma che esclude l’applicazione di tale divieto, per tutta la fase transitoria (di sospensione dell’efficacia della legge), alle imprese operanti in Italia, attualmente affidatarie dirette, potrebbe derivare una illegittima discriminazione tra operatori nazionali ed esteri.

Particolare attenzione è stata, inoltre, rivolta dall'Autorità alle modalità di espletamento delle gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali, nonché alla predisposizione dei relativi bandi. In particolare, ogni gara dovrebbe tener presente le peculiarità di ciascun tipo di servizio ed essere strutturata in modo da favorire il raggiungimento dell'efficienza, giungendo, ad esempio, a indicare l'area geografica ottimale di espletamento del servizio. Inoltre, nei bandi di gara dovrebbe essere il più possibile evitata l'inclusione di requisiti non strettamente necessari o non proporzionati rispetto all'esigenza di garantire la capacità economico-finanziaria e operativa delle imprese partecipanti.

L'Autorità ha auspicato, infine, la massima riduzione possibile della durata delle proroghe delle gestioni esistenti, disciplinata dalle norme transitorie previste dal disegno di legge. La notevole durata complessiva delle proroghe degli affidamenti diretti e delle concessioni in essere, infatti, è in grado di ritardare sensibilmente l'avvio del processo di apertura alla concorrenza dei servizi a rilevanza industriale e, consentendo il consolidamento delle gestioni esistenti, può tradursi in un ostacolo all'accesso al mercato da parte di nuovi operatori, in contrasto con gli obiettivi stessi della liberalizzazione. Al 31 marzo 2000, è ancora in corso il processo di riforma della disciplina dei servizi pubblici locali.