

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

30 APRILE 1994

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

INDICE

I. - LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI
E LINEE DI INTERVENTO

Premessa7

Controllo dei prezzi e concorrenza9

Tutela della concorrenza e intervento pubblico10

La promozione della concorrenza nei servizi
di pubblica utilità12

Tutela e promozione della concorrenza nei settori
di mercato14

Processi di concentrazione e strategie industriali16

Promozione della concorrenza e crescita economica18

Quale concorrenza in Italia21

II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

1. Evoluzione della concorrenza nell'economia
nazionale e interventi dell'Autorità27

Servizi di telecomunicazione27

Energia elettrica35

Gas metano41

Trasporti aerei44

Servizi aeroportuali48

- Trasporti marittimi57
- Servizi portuali59
- Trasporti ferroviari63
- Servizi di autotrasporto di merci68
- Distribuzione di carburanti per autotrazione69
- Distribuzione di gas di petrolio liquefatti per uso domestico77
- Servizi assicurativi80
- Servizi finanziari92
- Settore cinematografico100
- Radiodiffusione, editoria e attività connesse102
- Servizi professionali104
- Appalti pubblici108
- Forniture di materiale rotabile ferroviario e di infrastrutture per il sistema ad alta velocità110
- Settore del latte e dei prodotti derivati120
- Settore del cemento e del calcestruzzo127
- Gas tecnici134
- Altri settori138
- 2. Decisioni dell'Autorità e principi interpretativi147
 - Intese147
 - Abuso di posizione dominante157
 - Operazioni di concentrazione162
- 3. Concentrazioni tra imprese: una valutazione quantitativa171
 - L'attività di concentrazione tra imprese indipendenti171
 - Gruppi di imprese e crescita esterna182
- 4. Rapporti internazionali191
 - Commissione europea191
 - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse)199
 - Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Unctad)201

III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

- 5. Decisioni dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole205
 - Dati di sintesi ed evoluzione dell'attività205
 - I principi interpretativi utilizzati207

APPENDICE

- La struttura degli uffici219

ALLEGATI

- A. Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 1994 (in volume separato)
- B. Procedimenti istruttori, indagini conoscitive, interventi di segnalazione al Parlamento e al Governo e attività consultiva (in volume separato)
- C. Procedimenti in materia di pubblicità ingannevole (in volume separato)

Parte Prima

LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO

Premessa

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è entrata in vigore nel nostro paese cento anni dopo lo Sherman Act americano. Tale ritardo secolare non è dipeso da una mancanza di attenzione alle problematiche antimonopolistiche. Esso è derivato invece da una certa remora, dovuta a cause diverse, ad affrontare e risolvere i problemi del mercato attraverso strumenti indiretti di intervento tipici della politica della concorrenza e consistenti nella fissazione di regole generali e uniformi.

La tradizione antimonopolistica, nella cultura e nella politica italiana, è infatti antica. Bersaglio centrale ne sono state tradizionalmente le posizioni dominanti private nell'industria e nei servizi che mortificavano, soprattutto attraverso la formazione di prezzi e tariffe abusivi, il benessere dei consumatori nonché le possibilità di sviluppo delle imprese e dell'economia nazionale. Tali distorsioni vennero affrontate principalmente con due strumenti di intervento: il controllo dei prezzi e la gestione pubblica delle imprese. Nel corso del tempo, entrambe queste tipologie mostrarono i loro limiti e originarono risultati spesso contrari a quelli che si intendeva perseguire.

Il sistema di controllo dei prezzi, soprattutto negli anni settanta, venne principalmente indirizzato verso obiettivi di contenimento dell'inflazione, comportando una crescente dissociazione tra gli andamenti dei prezzi e delle tariffe e quelli dei costi aziendali. Questo tipo di intervento, oltre a favorire la formazione di disavanzi nei conti delle imprese, ha ostacolato il perseguimento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse.

Nel contempo, si suggeriva di ostacolare l'esercizio del potere di mercato attraverso l'assunzione di dirette responsabilità di gestione da parte dello Stato – le cosiddette “nazionalizzazioni” – non solo nei settori caratterizzati da condizioni di monopolio naturale, ma anche in quelli nei quali imprese di grandi dimensioni, in situazioni di mercato interno sostanzialmente protetto, avevano assunto o tendevano ad assumere posizioni fortemente dominanti.

È una tendenza questa che va ricordata – in un momento come quello odierno in cui prevale, pressoché dovunque, una decisa inversione di orientamenti – perché ebbe larga applicazione nel nostro paese forse più che altrove, per molto tempo. Essa contribuì – insieme all'orientamento a intervenire in

salvataggio di imprese in difficoltà o al fine di potenziare settori considerati strategici – alla formazione di un’ampia presenza pubblica nei diversi settori dell’economia.

A seguito dell’adozione del Trattato di Roma, ebbe peraltro inizio nel Paese una progressiva liberalizzazione degli scambi. Nell’insieme, l’effetto complessivo di tale processo di apertura commerciale è stato di grande e positivo rilievo: maggiore circolazione delle merci fra i paesi membri e drastiche riduzioni delle differenze di prezzo sui diversi mercati nazionali. Per interi settori produttivi, prima caratterizzati da forti posizioni dominanti e da collusioni oligopolistiche, si ebbe un netto superamento delle precedenti situazioni di protezione dalla concorrenza.

L’attuazione del Trattato si realizzò, come è noto, per tappe pluriennali successive e in un clima di ricorrente prudenza e di frenanti contromisure a livello nazionale. All’interno dell’Europa comunitaria – i cui confini via via nel tempo si venivano ampliando – le barriere tariffarie scomparvero. Permanevano, però, e in taluni casi si rafforzavano, le barriere non tariffarie. Un fenomeno che potremmo chiamare, utilizzando un’espressione imprecisa ma efficace, di “difesa *dalla* concorrenza”, derivante dal concorso di interessi economico-corporativi e di rigidità burocratiche, si diffuse nei paesi aderenti al sistema comunitario del mercato comune. Esso venne denunciato, alla metà degli anni ottanta, dal “Libro bianco” promosso da Jacques Delors.

L’azione assidua degli organi comunitari per assicurare il formarsi e il persistere di condizioni concorrenziali all’interno dell’area europea integrata, a lungo principalmente volta ad assicurare la riduzione delle barriere agli scambi internazionali di beni, negli ultimi anni ha coinvolto in maniera significativa i mercati dei servizi e quelli caratterizzati da una rilevanza strettamente nazionale. L’intervento comunitario ha avuto soprattutto l’obiettivo della trasformazione in senso più concorrenziale della normativa nazionale che regola il funzionamento di questi mercati.

Le produzioni e i servizi coinvolti vanno a comporre per quote ragguardevoli i consumi delle famiglie e costituiscono anche importanti fattori produttivi all’interno del sistema economico, influenzandone la competitività complessiva. Si va, tra l’altro, dalle opere pubbliche di ogni tipo all’edilizia privata, al connesso settore dei materiali da costruzione; dai servizi portuali e aeroportuali a quelli di trasporto stradale, ferroviario e aereo; dalle forniture di energia elettrica a quelle di gas; dalle banche alle assicurazioni; dal settore delle professioni alla pubblicità e all’editoria; dal servizio postale e telegrafico ai servizi di telecomunicazione; dalla distribuzione commerciale alla miriade dei servizi, quali quelli idrici e di smaltimento dei rifiuti, tipicamente forniti in ambito locale.

La regolamentazione che è venuta sedimentandosi nel corso degli anni in questi settori assai spesso è risultata tale da produrre effetti perversi di protezione degli operatori piuttosto che di beneficio per gli utenti. Oggi è in corso un’ampia revisione delle regole cui sottoporre il comportamento delle imprese, nell’ambito della quale l’Autorità può continuare a svolgere un ruolo propositivo. Questa ridefinizione delle norme e degli assetti istituzionali comporta necessariamente un’incisiva e profonda trasformazione delle modalità e degli strumenti attraverso i quali garantire il raggiungimento degli obiettivi della politica economica.

In primo luogo, l’importante e così dibattuto processo di dismissioni delle imprese a proprietà pubblica, che se ben realizzato potrebbe modificare in modo profondo la stessa struttura dell’economia italiana, va attuato perseguendo la più generale esigenza di una trasformazione in senso pienamente concorrenziale di importanti settori economici del Paese. A tale riguardo, è necessario ribadire l’imprescindibilità di regole chiare e trasparenti che, a garanzia degli stessi azionisti e dell’impossibilità di creare improprie concentrazioni imprenditoriali, definiscano le modalità della privatizzazione e, ove necessario, prevedano a tutela degli utenti e degli investitori l’introduzione di adeguati meccanismi di controllo e di indirizzo dei comportamenti delle imprese.

Peraltro, con l'adozione di una efficace normativa per la tutela della concorrenza, la necessità di interventi unilaterali e discrezionali sui comportamenti aziendali può essere sostituita da un insieme di regole uniformi, omogenee e trasparenti che spingano le imprese a operare in modo conforme agli interessi dei consumatori e a un corretto funzionamento del mercato. L'indipendenza dal potere politico, che il legislatore ha solennemente ed espressamente riconosciuto all'Autorità nell'art. 10 della legge n. 287/90, rappresenta l'indispensabile garanzia per l'efficace e imparziale applicazione della legge.

Questo processo di superamento della necessità di controlli autoritativi sul funzionamento del mercato è già stato avviato, comportando la graduale adozione di provvedimenti di liberalizzazione, tra i quali vanno in particolare ricordati quelli tendenti a eliminare il sistema del controllo dei prezzi nei settori aperti all'operare delle forze concorrenziali e a impedire restrizioni di carattere normativo all'accesso in mercati in cui tali impedimenti non risultavano giustificati dal perseguimento di interessi di carattere generale.

Controllo dei prezzi e concorrenza

Recentemente, con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica", è stata disposta la soppressione del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP). Con questo provvedimento è stato portato a compimento il processo di eliminazione del sistema di controllo autoritativo dei prezzi nei mercati in cui l'operare dei meccanismi concorrenziali può efficientemente svolgere un ruolo di disciplina dei comportamenti d'impresa.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene che i provvedimenti che hanno liberalizzato il processo di formazione dei prezzi in numerosi settori possono produrre effetti estremamente benefici per la crescita e l'evoluzione del sistema economico nazionale. Tuttavia, affinché il cambiamento degli strumenti e delle modalità di intervento pubblico comporti vantaggi effettivi per i consumatori è importante che i comportamenti delle imprese si adeguino al nuovo contesto normativo, superando la tendenza originata da decenni di abitudine a regole poco concorrenziali.

In quest'ultimo anno l'Autorità, proseguendo iniziative già avviate in passato, ha condotto numerosi procedimenti in mercati prima soggetti a controlli diretti di tipo autoritativo, al fine di impedire che i comportamenti delle imprese rendano vani i provvedimenti di liberalizzazione. In particolare, nei settori del latte e del gas liquido sono state avviate indagini conoscitive e sono state aperte numerose istruttorie, che hanno condotto all'accertamento di diffuse violazioni della legge n. 287/90. Inoltre, a seguito della liberalizzazione del prezzo della benzina, è stata avviata nel gennaio 1994 un'indagine conoscitiva nel settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione, al fine di accertare l'eventuale esistenza di comportamenti anticoncorrenziali posti in essere dalle imprese; analogamente, l'Autorità ha ritenuto opportuno sensibilizzare le associazioni provinciali dei panificatori al fine di evitare che all'abolizione del regime di controllo si sostituisca un sistema informale di sostanziale fissazione dei prezzi.

Oltre che nell'esperienza italiana, anche in numerosi altri paesi come Germania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti, le industrie del latte, del cemento, dell'erogazione dei carburanti e quelle del gas liquido sono risultate caratterizzate da diffusi comportamenti anticoncorrenziali. In generale, infatti, i mercati caratterizzati da un elevato grado di omogeneità dei prodotti e da un modesto impatto del progresso tecnologico sono quelli in cui è più facile per le imprese garantire il mantenimento dei profitti attraverso accordi sui prezzi e sulle quantità prodotte. La diffusione di accordi restrittivi della concorrenza in questi mercati rappresenta quindi un fenomeno frequentemente osservato in numerosi contesti economici e istituzionali, nei quali la presenza consolidata di una normativa a tutela della concorrenza è generalmente riuscita a impedire il persistere di questi comportamenti.

Tutela della concorrenza e intervento pubblico

In termini di politica della concorrenza, ciò che maggiormente ha distinto l'attività dell'Autorità italiana rispetto a quelle degli altri paesi è la particolare attenzione dedicata all'individuazione di comportamenti abusivi da parte di imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi o comunque privilegiate, rispetto ad altri concorrenti, da disposizioni normative di favore. È infatti indicativo che i casi di abuso di posizione dominante finora riscontrati dall'Autorità siano generalmente collegati a situazioni in cui le imprese sono indotte dalla normativa esistente ad assumere comportamenti discriminatori nei confronti di altre imprese o a estendere la propria posizione dominante su mercati contigui.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati così individuati numerosi comportamenti restrittivi della concorrenza nel settore aeroportuale. In particolare, è stato accertato e sanzionato un abuso di posizione dominante da parte della società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di assistenza a terra, in quanto essa discriminava tra i vettori aerei consentendo solo ad alcuni di svolgere direttamente tali servizi e impediva agli altri di esercitare il diritto di autoproduzione riconosciuto in via generale dall'art. 9 della legge n. 287/90; la società di gestione aeroportuale, inoltre, esigeva dalle compagnie aeree pagamenti per prestazioni non rese. Recentemente, l'Autorità ha accertato che i medesimi comportamenti abusivi sono posti in essere dalla società di gestione degli scali aeroportuali di Milano.

Con tali provvedimenti, che prefigurano l'inizio di un processo di liberalizzazione dei servizi aeroportuali, la realtà italiana è stata allineata, nei limiti di intervento consentiti all'Autorità, a quella dei più evoluti scali comunitari. Si è così contribuito a un maggiore sviluppo dell'offerta di servizi di trasporto aereo, nell'interesse degli utenti e dell'economia nazionale.

Inoltre, l'Autorità è intervenuta più volte nel settore delle telecomunicazioni, in particolare nei confronti della Sip, concessionaria esclusiva del servizio di telefonia vocale, relativamente a comportamenti volti a estendere la sua posizione monopolistica a mercati ad essa non riservati. Recentemente è stato deliberato che la Sip, operando come unico fornitore del nuovo servizio radiotelefonico con sistema digitale (GSM), ha esteso abusivamente la posizione dominante da essa detenuta nel mercato della radiotelefonica mobile cellulare ostacolando l'ingresso di nuovi operatori. La decisione dell'Autorità ha contribuito a determinare l'apertura del mercato alla concorrenza, in conformità agli auspici comunitari.

Infine, nel settore ferroviario gli interventi dell'Autorità hanno impedito che la posizione dominante detenuta dalle Ferrovie dello Stato Spa nel mercato della trazione ferroviaria venisse abusivamente estesa su altri mercati potenzialmente concorrenziali. Inoltre, in merito alle politiche di approvvigionamento della stessa società Ferrovie dello Stato, l'Autorità ha evitato che attraverso comportamenti discrezionali tale società abusasse della propria posizione dominante a scapito di clienti o fornitori.

La natura delle infrazioni alla legge n. 287/90 commesse dalle imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi, e di cui quelle appena ricordate costituiscono solo alcuni degli esempi più recenti, fa emergere con chiarezza le interrelazioni anche conflittuali e le complementarietà che possono sussistere tra l'attività di regolamentazione e quella di tutela della concorrenza.

L'art. 8 della legge n. 287/90 consente all'Autorità di intervenire per assicurare condizioni concorrenziali persino nei mercati in cui, per disposizione di legge, operano imprese in monopolio o che forniscono servizi d'interesse economico generale, limitatamente ai comportamenti non espressamente finalizzati all'adempimento degli specifici compiti affidati a tali imprese. Tuttavia, la generale ampiezza e indeterminatezza dell'ambito di attribuzioni esclusive assegnate dal legislatore alle stesse imprese non consentono una puntuale realizzazione degli obiettivi che sarebbero conseguibili attraverso l'introduzione

di adeguati meccanismi concorrenziali. Pertanto, l'azione dell'Autorità continuerà a incontrare serie difficoltà a stabilire condizioni generali di efficienza nella gestione dei servizi di pubblica utilità, se non sarà accompagnata da incisivi interventi di modificazione della normativa, capaci di incidere direttamente sull'ambito dei poteri accordati a queste imprese.

In tale ambito, peraltro, la regolamentazione diretta dei comportamenti economici d'impresa e la tutela della concorrenza risultano entrambe funzionali al perseguimento degli obiettivi d'interesse generale: la regolamentazione deve garantire la qualità del servizio e impedire la fissazione di tariffe eccessivamente elevate; la tutela della concorrenza deve evitare comportamenti abusivi anche negli ambiti coperti dalla regolamentazione, ma in cui permangono margini di discrezionalità da parte delle imprese che possono condurre a comportamenti restrittivi della concorrenza.

La promozione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità

L'efficace perseguimento degli obiettivi di tutela e di promozione della concorrenza nella fornitura di servizi di pubblica utilità risulta ancora più importante in un quadro di progressiva liberalizzazione dei mercati. La semplice rimozione dei diritti speciali ed esclusivi esistenti potrebbe infatti risultare del tutto insufficiente a garantire una effettiva disciplina concorrenziale in mercati nei quali la permanenza di imprese in posizione fortemente dominante potrebbe in realtà seriamente pregiudicare le possibilità di accesso di nuovi operatori e lo sviluppo di condizioni efficaci e non distorte di concorrenza.

L'Autorità ritiene fondamentale l'esigenza di definire un quadro istituzionale atto a promuovere un migliore funzionamento del mercato, individuando le forme e i metodi di regolamentazione più appropriati e più idonei a soddisfare i bisogni e le necessità degli utenti. In particolare, è indispensabile che le modalità tecniche e qualitative di prestazione dei servizi di pubblica utilità siano stabilite in modo da ridurre l'eccessiva discrezionalità attualmente goduta dalle imprese concessionarie. Inoltre, per quanto riguarda gli aspetti più strettamente economici, è opportuno che tra gli obiettivi perseguiti, oltre naturalmente quello di intervenire sul processo di fissazione delle tariffe all'utenza, venga considerato prioritario quello della promozione della concorrenza.

La disciplina originata dalla regolamentazione è funzionale a garantire l'efficienza gestionale dei servizi di pubblica utilità, soprattutto a seguito del processo di privatizzazione. Peraltro, occorre riconoscere che in questi settori la dismissione delle imprese implica al tempo stesso un insieme rilevante di opportunità e di rischi. Le opportunità riguardano la possibilità di orientare il processo di dismissione verso la prefigurazione di una struttura dei mercati funzionale all'operare della concorrenza, consentendo quindi, ove e quando possibile, il superamento della stessa necessità di regolamentazione degli accessi e del processo di formazione dei prezzi. I rischi risultano invece connessi all'eventualità che tali dismissioni si risolvano nella semplice sostituzione degli attuali monopoli pubblici con altrettanti monopoli privati, compromettendo così le possibilità di evoluzione concorrenziale dei mercati interessati e rendendo necessario, anche in una prospettiva di più lungo termine, il mantenimento di una regolamentazione strutturale dei mercati e di un sistema di controllo tariffario.

Pertanto, preventivamente agli interventi di privatizzazione, sarebbe auspicabile valutare con attenzione la possibilità di una separazione societaria delle attività potenzialmente concorrenziali da quelle caratterizzate da condizioni più strettamente monopolistiche, prevedendo, per esempio, una netta distinzione tra la gestione della rete e quella del servizio. Questa riorganizzazione potrebbe consentire la dismissione separata delle diverse società scisse, contribuendo direttamente alla definizione di assetti strutturali dei mercati con caratteristiche di efficienza.

Tuttavia le recenti vicende concernenti il rinnovo della concessione dell'Enel, nel settore dell'energia elettrica, che prefigurano una dismissione della società senza prevedere una opportuna trasformazione strutturale del settore tale da favorire lo sviluppo di una effettiva disciplina concorrenziale, lasciano intravedere che l'obiettivo perseguito dal Governo attraverso gli interventi di privatizzazione non necessariamente è quello di garantire una maggiore efficienza nella fornitura dei servizi di pubblica utilità, in quanto, per esempio, possono talora prevalere le esigenze di massimizzare i proventi delle cessioni delle società. Ciò comporta che nella valutazione dell'impatto complessivo degli interventi da effettuare viene trascurato l'interesse dei consumatori a ottenere servizi in quantità più elevata, di migliore qualità e a prezzi più contenuti, essendo privilegiati gli aspetti più strettamente finanziari.

Nel contesto istituzionale italiano l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha il compito di segnalare al Parlamento e al Governo la rilevanza di questi interessi dei consumatori e delle imprese, indicando le misure ritenute più opportune per adeguare gli assetti di mercato ai principi concorrenziali. Tuttavia, le segnalazioni dell'Autorità dovrebbero pervenire al Parlamento e al Governo nei tempi e nelle forme più consone affinché i rilievi in esse contenute possano essere presi in considerazione in maniera tempestiva e costruttiva. In tal senso sarebbe auspicabile che il Governo quanto meno informasse l'Autorità sulle scelte in materia di dismissioni di aziende e partecipazioni pubbliche nei tempi necessari a garantire che le eventuali proposte, laddove condivise, possano essere utilmente accolte. Anzi, come avviene in altri paesi, sarebbe ancora più auspicabile la previsione di una partecipazione sostanziale dell'organo di tutela della concorrenza relativamente ai procedimenti di privatizzazione.

Occorre, peraltro, riconoscere che non sempre è possibile in tutti i mercati interessati ottenere un grado di concorrenza sufficiente a consentire il raggiungimento dell'efficienza produttiva. In tali circostanze divengono ugualmente importanti la forma con cui le privatizzazioni sono effettuate e i vincoli ai quali risulta sottoposta la compravendita delle azioni. In particolare, ferma restando la necessità di appropriate disposizioni regolamentative in materia di formazione delle tariffe nei casi di monopolio naturale, l'effettiva possibilità di una modifica del controllo delle imprese può comunque incidere sul perseguimento dell'efficienza.

Nella prospettiva delle privatizzazioni, andrebbe evitata l'introduzione di normative che vincolino in maniera ingiustificata le possibilità di alienazione delle azioni delle società privatizzate e che impediscano, se non per un periodo strettamente limitato, qualsiasi modificazione del controllo delle società medesime. Un libero mercato degli assetti proprietari, soprattutto se associato alla quotazione in borsa delle società, beninteso all'interno di un quadro normativo di tutela degli azionisti minori, contribuirà infatti a rafforzare strumenti e incentivi per una più efficiente gestione delle imprese.

Tutela e promozione della concorrenza nei settori di mercato

Nel corso del 1993 l'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza ha confermato, in termini di numero dei procedimenti esauriti, gli stessi livelli raggiunti nell'anno precedente. Sono stati, in particolare, conclusi 26 procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, 20 procedimenti in materia di abuso di posizione dominante e 501 procedimenti relativi ad operazioni di concentrazione tra imprese. Un rilevante aumento si è invece registrato nel numero di casi di pubblicità ingannevole, come testimoniano i 166 procedimenti conclusi dall'Autorità nel 1993.

Relativamente alle restrizioni del funzionamento del mercato individuate, oltre ai già menzionati comportamenti anticoncorrenziali in mercati recentemente liberalizzati e in quelli caratterizzati dalla

presenza di diritti speciali ed esclusivi, sono state riscontrate intese restrittive nei mercati del calcestruzzo, dell'autotrasporto e del trasporto ferroviario. Inoltre nel settore assicurativo, in procinto di essere sensibilmente liberalizzato a seguito di provvedimenti originati dalle Direttive europee, è stata accertata l'esistenza di diffusi accordi conclusi da imprese in violazione della legge. Infine, l'Autorità è intervenuta in merito ad alcune operazioni di concentrazione che potevano essere considerate tali da costituire o rafforzare posizioni dominanti nei mercati di riferimento, vietando l'operazione o inducendo l'introduzione di misure atte a rimuovere le restrizioni della concorrenza accertate.

Attività svolta dall'Autorità
(numero dei procedimenti conclusi)*

		1992	1993	gennaio-marzo 1994
Concentrazioni	422	501	98	
Intese	34	26	12	
Abuso di posizione dominante	21	20	5	
Pareri	28	49	19	
Pubblicità ingannevole	26	166	58	

* Inclusi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa e quelli conclusi per archiviazione.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1993
per tipologia ed esito

	Esito			Totale
	Non violazione di legge	Violazione di legge	Non competenza o non applicabilità della legge	
Abuso di posizione dominante	2	6	12	20
Concentrazioni tra imprese indipendenti	230	2	20	252
Concentrazioni tra imprese non indipendenti	237		12	249
Intese	16	7	3	26
Pareri alla Banca d'Italia				29
Pareri al Garante				20
Pubblicità ingannevole	59	58	49	166
Totale	544	73	96	762

Anche nei mercati aperti alla concorrenza esistono numerose disposizioni normative che prevedono limitazioni al funzionamento del mercato, soprattutto in materia di accesso all'attività e di fissazione dei prezzi. L'eliminazione dei vincoli ingiustificati alla concorrenza determinati da queste normative settoriali

contribuirà ad aumentare l'efficienza, creando un ambiente economico più favorevole al soddisfacimento dei bisogni dei consumatori.

In particolare, nel settore delle libere professioni, peraltro oggetto di interventi di liberalizzazione nell'ambito dell'accordo commerciale multilaterale relativo ai servizi recentemente concluso a Marrakech, va rilevato che gli albi potrebbero ostacolare ingiustificatamente l'accesso alla professione e limitare il diritto dei singoli soggetti a fissare in modo concorrenziale il corrispettivo della prestazione svolta. L'Autorità ritiene prioritaria l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel contesto delle attività professionali. In particolare, in vista di un intervento più generale e più ampio relativo a tutto il settore, l'Autorità considera preoccupante la diffusione di proposte normative tendenti a estendere alle cosiddette nuove professioni le protezioni accordate alle categorie già consolidate: in questo ambito è stata effettuata una segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 relativamente alla proposta di legge che prevedeva la costituzione dell'albo professionale degli amministratori di condominio.

L'Autorità ha ritenuto opportuno attivare i suoi poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo in numerose altre occasioni. In particolare è stata segnalata l'opportunità di eliminare le norme che nei settori dei servizi portuali, degli appalti, della distribuzione commerciale, della distribuzione dei carburanti per autotrazione, dell'autotrasporto per conto terzi e dei servizi di telecomunicazione, introducono ingiustificate barriere e ostacoli al funzionamento del mercato.

Per alcuni di questi settori, in particolare per i servizi portuali, le telecomunicazioni e gli appalti, i suggerimenti dell'Autorità sono stati in parte recepiti nella successiva revisione normativa e hanno contribuito così alla promozione della concorrenza nel sistema economico nazionale. In altri casi l'intervento dell'Autorità ha consentito di impedire l'introduzione di ingiustificati vincoli discrezionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Conformemente a quanto già proposto dall'Autorità nei suoi interventi di segnalazione, la recente legge n. 537/93 ha delegato al Governo il compito di emanare alcuni decreti legislativi volti a snellire e semplificare le modalità di intervento pubblico in numerosi settori di attività economica. La legge dispone tra l'altro che è sufficiente una semplice dichiarazione dell'interessato in tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività sia esclusivamente subordinato all'esistenza di presupposti e requisiti prescritti dalla legge, senza dipendere da valutazioni di tipo discrezionale dell'Amministrazione Pubblica ovvero dall'esistenza di limiti normativamente stabiliti. Tali innovazioni modificano sostanzialmente i rapporti tra operatori economici e la Pubblica Amministrazione, riconoscendo che un'opportuna responsabilizzazione dei soggetti non indebolisce l'efficacia dei controlli amministrativi, ma agevola contemporaneamente il cittadino e l'Amministrazione, limitando l'intervento di quest'ultima soltanto ai casi strettamente necessari.

Si è qui ricordata questa semplificazione dei procedimenti amministrativi, a cui il Governo nelle ultime settimane ha già dato parziale attuazione attraverso l'adozione di 48 regolamenti, perché essa è funzionale allo sviluppo di meccanismi concorrenziali, in quanto favorisce l'ingresso di nuove imprese nel mercato, riducendo eventuali rendite di posizione generate dai ritardi amministrativi e dall'inefficacia dei controlli.

Processi di concentrazione e strategie industriali

I dati raccolti dall'Autorità nel corso dell'attività di controllo delle concentrazioni consentono di analizzare le strategie seguite dalle imprese. L'individuazione degli obiettivi perseguiti risulta particolarmente importante in relazione al contesto economico di riferimento. Questi ultimi anni sono stati infatti caratterizzati da una profonda flessione dei livelli produttivi, da un deterioramento della redditività

aziendale e da uno strutturale peggioramento delle aspettative di crescita, solo parzialmente modificato dai guadagni di competitività indotti dalla svalutazione della lira del settembre 1992.

In questo contesto di ripiegamento produttivo, si è parzialmente attenuata l'importanza per le imprese del canale di crescita esterna, che nel decennio precedente era risultata particolarmente rilevante. La diminuzione del numero delle operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti è accompagnata da una modificazione degli obiettivi perseguiti, essendo l'attività di acquisizione e cessione di imprese divenuta più consona alle registrate difficoltà congiunturali. La tendenza, già emersa nel corso del decennio passato, a perseguire strategie di specializzazione piuttosto che di allargamento degli ambiti di attività risulta infatti accentuata. Nel corso degli ultimi anni le operazioni di concentrazione realizzate sono state prevalentemente orientate all'acquisizione di imprese operanti nello stesso mercato, ovvero alla costituzione di legami di tipo verticale con imprese collegate a monte o a valle del processo produttivo. Tale fenomeno è risultato particolarmente evidente in questo ultimo anno, in cui le operazioni di concentrazione comunicate hanno riguardato mercati per quasi il 70% dei casi identici a quelli dell'acquirente. Nei momenti di crisi le imprese tendono infatti a disfarsi delle attività per loro più periferiche e a concentrarsi nei settori e nei prodotti che costituiscono il punto di forza dell'azienda.

Questo fenomeno ha interessato la maggior parte delle imprese di più grande dimensione operanti nel territorio nazionale. In alcuni casi, soprattutto nel settore dei beni di largo consumo, sono state seguite strategie di consolidamento dei marchi aziendali che hanno comportato un'espansione delle imprese in settori contigui a quelli di specializzazione, dove fosse possibile far valere la posizione acquisita su altri mercati. Tuttavia, più in generale, le imprese hanno cercato di razionalizzare l'attività economica con l'obiettivo di conseguire i miglioramenti di efficienza necessari a riacquistare competitività.

Rispetto a quanto avvenuto in altri paesi dell'Unione europea, le imprese italiane hanno continuato a mostrare una minore attitudine all'internazionalizzazione delle attività, almeno per quanto emerge dall'analisi delle operazioni di concentrazione effettuate all'estero, come rilevato anche dai principali istituti di ricerca specializzati in materia. Le acquisizioni all'estero, relativamente poco numerose, sono state generalmente effettuate dalle imprese di maggiore dimensione e si sono soprattutto realizzate nelle industrie della componentistica, della meccanica, del tessile, delle costruzioni, del cemento e degli apparati di telecomunicazione. I paesi più coinvolti sono quelli dell'Unione europea, ma numerose acquisizioni di imprese si sono realizzate anche negli Stati Uniti e in Canada.

Poco numerose sono risultate le operazioni di concentrazione sottoposte al controllo della Commissione europea ai sensi del Regolamento n. 4064/89 nelle quali sono intervenute imprese italiane come acquirenti. Tuttavia, questo fenomeno deriva soprattutto dalla modesta dimensione media delle imprese italiane, il cui fatturato risulta generalmente inferiore alla soglia minima prevista al fine di stabilire l'obbligo della comunicazione preventiva dell'operazione alla Commissione europea. Nel corso degli ultimi tre anni le imprese italiane interessate da operazioni di concentrazione di rilevanza comunitaria sono state 30, un numero pari a circa un terzo di quelle di nazionalità francese e a meno della metà di quelle del Regno Unito e della Germania.

Ugualmente modesta, soprattutto rispetto al ruolo svolto da Francia, Germania e Regno Unito, è risultata la partecipazione italiana ai processi di privatizzazione in corso nelle economie in transizione dell'Est europeo. A parte alcune importanti acquisizioni effettuate nel trasporto aereo, nell'industria del cemento, nella siderurgia e nella meccanica, l'interesse generalmente dimostrato dall'industria italiana per rafforzare la propria presenza in quei mercati è stato relativamente scarso. Escludendo dai paesi considerati l'ex Repubblica Democratica Tedesca, la Germania, l'Austria e la Francia hanno invece svolto un ruolo di primo piano, sia per il numero delle imprese acquisite che per il loro valore. In particolare, le imprese di questi paesi hanno mostrato una diffusa tendenza ad acquistare aziende soprattutto in Polonia,

Ungheria, Slovacchia e nella Repubblica Ceca, paesi nei quali, peraltro, si può osservare una presenza massiccia anche dell'industria statunitense. Gli investimenti delle imprese italiane si sono invece localizzati soprattutto in Romania, dove l'Italia si è collocata al quarto posto tra tutti i paesi industriali sulla base della somma complessiva degli investimenti diretti effettuati nel Paese.

Infine, per poter ricavare una valutazione il più possibile completa del grado di internazionalizzazione dell'industria italiana, oltre che le acquisizioni italiane all'estero è necessario considerare le acquisizioni effettuate in Italia da imprese estere o soggette al controllo di imprese estere. Esse sono risultate relativamente numerose e, nel corso degli ultimi tre anni, pari a circa un quinto del totale delle operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti comunicate all'Autorità. I gruppi esteri coinvolti sono stati circa 60 e in sei circostanze l'Autorità ha aperto un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della legge n. 287/90, ritenendo che l'operazione comunicata potesse essere suscettibile di condurre alla costituzione e al rafforzamento di una posizione dominante¹. In tutti gli altri casi le imprese acquisite sono state generalmente di piccole o medie dimensioni e caratterizzate da una quota di mercato relativamente modesta.

Promozione della concorrenza e crescita economica

Le diversificate esperienze dei principali paesi industriali consentono di valutare la capacità del libero mercato di favorire il progresso tecnologico, il miglioramento qualitativo della produzione e, più in generale, la diffusione delle iniziative imprenditoriali e l'allargamento della base occupazionale. È ormai opinione consolidata che il raggiungimento di ritmi elevati e duraturi di crescita sia strettamente collegato all'assenza di vincoli ingiustificati all'esercizio dell'attività economica, la quale peraltro è possibile solo quando esistono efficaci strumenti per la tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato.

Certamente i risultati conseguiti da una politica di promozione della concorrenza possono essere valutati soltanto in una prospettiva di lungo termine, anche se favorire i meccanismi concorrenziali, eliminando vincoli ingiustificati all'esercizio dell'attività economica, può contribuire a soddisfare esigenze di carattere congiunturale. In generale, infatti, il mantenimento di condizioni di libero mercato, all'interno di un adeguato quadro regolamentativo che si ponga l'obiettivo della promozione della concorrenza, consente di sviluppare una gamma di prodotti più ampia e di conseguire un alto livello qualitativo della produzione, favorendo il raggiungimento di ritmi di crescita superiori.

La dimostrazione che un sistema di libero mercato e il decentramento decisionale a esso connesso migliorano il benessere dei cittadini non può essere effettuata in linea generale e astratta. Tuttavia è possibile mostrare, prendendo a riferimento casi concreti e specifici, come le politiche di promozione della concorrenza favoriscano la nascita di nuove imprese, conducano alla riduzione dei prezzi e a miglioramenti di qualità, contribuendo allo sviluppo di un'offerta di beni e servizi significativamente più ampia. Esempi, al riguardo, possono essere desunti dalle esperienze relative ai settori della distribuzione commerciale al dettaglio e delle telecomunicazioni.

Il settore della distribuzione commerciale al dettaglio

In un rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1993 contenente le misure da adottare per adeguare ai principi della concorrenza la normativa del settore della distribuzione commerciale, l'Autorità ha posto in evidenza gli svantaggi per la società nel suo insieme e, in particolare,

per i consumatori derivanti dalla regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, con le successive integrazioni e modifiche.

In Italia la struttura dell'offerta della distribuzione al dettaglio è caratterizzata da una maggiore frammentazione e da una minore disponibilità di esercizi della cosiddetta distribuzione moderna rispetto agli altri principali paesi. Vi sono vari fattori che possono contribuire a fornire una spiegazione di questa particolarità italiana, ma il ruolo della regolamentazione nella definizione della struttura distributiva risulta particolarmente importante. L'esistenza di una normativa vincolante non ha impedito una qualche modernizzazione del sistema distributivo italiano; tuttavia, la presenza di rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato e le notevoli difficoltà relative all'adeguamento degli esercizi commerciali già esistenti alle esigenze della domanda hanno impedito il pieno operare della concorrenza.

Il superamento di ingiustificati vincoli normativi all'ingresso nel mercato e alla scelta delle dimensioni e delle tipologie produttive più appropriate può consentire al settore distributivo nazionale un più rapido adeguamento alle esigenze dei consumatori, con apprezzabili benefici in termini di prezzi e di disponibilità complessiva di prodotti. Infatti, nei paesi in cui il settore è meno rigidamente regolamentato i margini di profitto degli operatori sono sostanzialmente più bassi e i livelli di produttività sensibilmente più alti. Inoltre il superamento della regolamentazione strutturale dei mercati ha generalmente condotto a un ampliamento della gamma degli assortimenti disponibili all'interno degli esercizi commerciali, riducendo corrispondentemente i costi della distribuzione e fornendo ai produttori industriali e ai consumatori un servizio più efficiente.

Il settore delle telecomunicazioni

Nel corso degli anni ottanta molti paesi hanno intrapreso estese politiche di liberalizzazione nella fornitura dei servizi di telecomunicazione; altri si sono limitati a introdurre solo timidi elementi di concorrenza; altri ancora hanno mantenuto una struttura fortemente accentrata. In relazione alle situazioni che i diversi paesi hanno sperimentato è possibile formulare qualche osservazione sull'impatto delle politiche di promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni in termini di riduzione dei prezzi, miglioramento della qualità dei servizi ed estensione della gamma dei prodotti disponibili.

Negli anni recenti l'industria delle telecomunicazioni, tradizionalmente orientata alla fornitura di servizi di tipo standardizzato, si è progressivamente collocata alla frontiera tecnologica, offrendo servizi differenziati che rappresentano per un numero crescente di utilizzatori un importante elemento di competitività. Tali cambiamenti sono stati favoriti da una maggiore apertura alla concorrenza del settore, che ha promosso lo stesso avanzamento tecnologico e ha consentito di cogliere con prontezza e flessibilità le opportunità disponibili.

Questa tendenza al cambiamento, iniziata negli Stati Uniti, ha condotto nella maggior parte dei paesi industriali alla liberalizzazione dei mercati degli apparecchi di telecomunicazione e dei servizi a valore aggiunto, favorendo peraltro l'introduzione di un certo grado di concorrenza nel servizio di radiotelefonía mobile e nella realizzazione delle infrastrutture di rete. In numerosi paesi è stato aperto alla concorrenza anche il servizio di telefonía vocale, consentendosi così la presenza di più di un gestore della rete fissa, e favorendosi l'accesso dei terzi alle reti e la rivendita di capacità trasmissiva sulle linee affittate.

Ad alcuni anni di distanza dall'avvio di tali processi di liberalizzazione, è possibile rilevare che nei paesi dove l'apertura alla concorrenza è stata maggiore gli utenti hanno beneficiato di prezzi più bassi e di una migliore qualità dei servizi. Per esempio, nei paesi che hanno aperto alla concorrenza il servizio di telefonía vocale, le tariffe per chiamate internazionali risultavano nel 1990 minori della media di tutti i paesi industriali e comunque sensibilmente inferiori a quelle prevalenti nei paesi, tra cui l'Italia,

caratterizzati dalla presenza di una struttura dell'offerta monopolistica. Questa conclusione rimane valida anche quando si considera il costo complessivo sostenuto dagli utenti per il servizio di telefonia vocale. In tutti i paesi in cui è stata promossa la concorrenza nel servizio telefonico il tasso di riduzione delle tariffe praticate è stato maggiore negli ultimi anni di quello registrato nei paesi in cui la struttura dell'offerta è più rigidamente controllata.

La promozione di assetti concorrenziali nel settore non ha comportato il deterioramento della qualità del servizio che molti temevano sarebbe avvenuto in relazione alla necessità dei gestori di comprimere i costi a seguito di una più accesa concorrenza. Al contrario, dalle numerose esperienze finora analizzate relative ai paesi che hanno avviato estesi processi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza, emergono notevoli miglioramenti nella qualità del servizio, misurati in termini del tempo di attesa per l'installazione di una linea telefonica e del numero di casi di insoddisfacente funzionamento della rete. Inoltre, i nuovi operatori entrati nel mercato, adottando tecnologie di produzione più avanzate, hanno obbligato le imprese in posizione dominante ad adeguare la propria tecnologia per non subire notevoli svantaggi competitivi.

Da ciò emerge con chiarezza che la liberalizzazione dei mercati e la promozione della concorrenza, consentendo l'ingresso di nuovi operatori, oltre a favorire il perseguimento dell'efficienza hanno fatto registrare un'espansione dei servizi di telecomunicazione significativamente più sostenuta di quella realizzata nei paesi caratterizzati da condizioni di offerta meno concorrenziali².

Quale concorrenza in Italia

Il compito istituzionale affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è quello di vigilare sugli assetti strutturali dei mercati, impedendo inoltre che gli operatori economici si avvantaggino rispetto ai loro concorrenti attraverso comportamenti anticoncorrenziali. Questa funzione di controllo è stata recentemente rafforzata dal legislatore che, dopo l'assegnazione nel 1992 delle competenze in materia di pubblicità ingannevole, ha previsto un ulteriore allargamento delle possibilità di intervento dell'Autorità nel settore cinematografico, oltre a un suo coinvolgimento nel processo di ristrutturazione e di riconversione industriale delle imprese a partecipazione statale operanti nel trasporto marittimo nonché nel processo di formazione della normativa in materia di fondi pensione.

Tuttavia, nell'attuale contesto di ampliamento dell'area del mercato diviene essenziale una generale riconsiderazione delle regole di comportamento delle imprese e degli strumenti di intervento pubblico più adeguati ai fini della ripresa economica e dello sviluppo. L'attuale crisi economica italiana per vari aspetti è collegata alle difficoltà di adeguamento strutturale delle economie europee alla rapida integrazione dei mercati e all'estensione degli scambi economici internazionali. In questo contesto, la politica della concorrenza può contribuire in misura rilevante allo sviluppo economico del paese, favorendo una maggiore flessibilità dell'apparato produttivo tale da consentire un rafforzamento delle imprese caratterizzate da un vantaggio comparato.

Gli sforzi nei quali il Paese è impegnato per darsi una struttura economica più competitiva non debbono essere vanificati quando si faccia ricorso, per ragioni di solidarietà sociale, a interventi di sostegno: a parità di effetti redistributivi immediati si dovrebbe aver sempre cura di scegliere le modalità di intervento che minimizzino le limitazioni e le distorsioni al funzionamento dei mercati e questo nell'interesse stesso delle categorie interessate e delle generazioni future.

D'altra parte, un'ulteriore importante esigenza è quella di favorire e promuovere una sempre maggiore trasparenza e un più accentuato rigore nei mercati, nelle regole di comportamento del settore pubblico e nei rapporti di questo col settore privato. Non può essere trascurata a questo riguardo la

complessa crisi, dovuta all'intreccio di fattori finanziari, morali, istituzionali e politici, dalla quale è emersa la rilevanza e la drammaticità di peculiari forme di collusione fra mondo imprenditoriale privato e mondo politico, nonché fra politica, impresa pubblica e impresa privata.

L'Autorità, se non può reprimere l'illecito penale che non è oggetto di sua competenza, può agevolarne la prevenzione quando esso si fonda anche su situazioni anticoncorrenziali, caratterizzate dalla circostanza che non la competizione, ma la corruzione crea il rapporto di scambio e ne definisce le modalità mediante regole ambigue ed eludibili. Non a caso, del resto, il settore degli appalti pubblici è risultato fra i primi a essere oggetto dell'attenzione e della esplicazione dei poteri consultivi dell'Autorità, la quale ha così, per tempo, attivamente collaborato in linea con l'indirizzo comunitario alla formulazione della nuova legislazione.

La funzione di sanzionare e reprimere pratiche restrittive e abusi risulta indispensabile per indirizzare in senso concorrenziale la complessa trasformazione economica del Paese. Nell'ambito della disciplina e delle competenze vigenti l'Autorità, in conformità ai principi dell'ordinamento comunitario, è inoltre protesa a favorire estesi interventi di liberalizzazione nel settore dei servizi di pubblica utilità e, più in generale, a promuovere l'eliminazione delle ingiustificate regolamentazioni che si sono accumulate negli anni all'interno del sistema economico nazionale.

Nel salutare il nuovo Parlamento, l'Autorità dichiara vivo e sentito l'impegno a offrire la propria collaborazione affinché la futura attività normativa possa ispirarsi sempre più armonicamente, in coerenza con la scelta europea, al rispetto dei principi concorrenziali e di quei superiori valori di libertà che la nostra Costituzione economica garantisce e tutela.

Note

1. Si tratta dell'acquisizione della società Ecoservizi da parte della Nova Spurghi a sua volta controllata dalla Waste Management, dell'acquisizione della società Gazzoni da parte della Sandoz Ag, dell'acquisizione di un ramo d'azienda della società Boston da parte della Henkel, delle acquisizioni delle società Sogeo Finanziaria e Pergine da parte di Air Liquide e dell'acquisizione della società Agrifood Machinery da parte della Emilcarta a sua volta controllata dalla Tetrapak. Queste due ultime concentrazioni sono state vietate.
2. Nel periodo 1985-90 la quota sul totale del prodotto interno lordo originata nel settore dei servizi di telecomunicazione è aumentata in modo particolarmente accentuato negli Stati Uniti (da 2,8% a 3,2%), nel Regno Unito (da 2,2% a 2,4%), in Nuova Zelanda (da 2,2% a 3,2%) e in Australia (da 2% a 2,9%). Viceversa nei paesi con gestori di reti di telecomunicazione in posizione di monopolio, come la Francia e la Germania, il settore delle telecomunicazioni è cresciuto meno del resto dell'economia, mentre in Italia la crescita del settore è risultata analoga a quella del sistema economico nazionale.

Parte Seconda

ATTIVITÀ AISENSIDELLALEGGEN.287/90

1

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

Nel presente capitolo l'attività svolta dall'Autorità viene illustrata con riferimento ai diversi settori economici interessati dalle decisioni adottate, nel corso del 1993 e dei primi tre mesi del 1994, in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Gli interventi dell'Autorità sono inseriti nel quadro di una generale ricostruzione dell'evoluzione della concorrenza nei singoli settori che ha riguardo ai prevalenti indirizzi e orientamenti della politica comunitaria e alle principali caratteristiche dell'attuale assetto normativo ed economico nazionale.

SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE

La politica comunitaria in materia di telecomunicazioni

Il settore delle telecomunicazioni è interessato da importanti processi di trasformazione che ne stanno modificando sia la configurazione strutturale che le dinamiche competitive. Si possono individuare due principali fattori di cambiamento, peraltro fortemente interrelati: il processo di convergenza

tecnologica tra telecomunicazioni, informatica, elettronica e televisione, che dovrebbe condurre alla formazione di un mercato dei servizi multimediali; il progredire del processo di apertura alla concorrenza che, seppure realizzato con intensità variabile da paese a paese, sta incentivando gli operatori a ricercare nuove opportunità, a introdurre innovazioni tecnologiche, a conseguire maggiori livelli di efficienza.

Tenuto conto dei profondi mutamenti tecnologici intervenuti nel settore, in ambito comunitario è stata avviata un'intensa attività di studio e proposta che ha portato alla formulazione di una nuova politica in materia di telecomunicazioni, delineata nel Libro Verde pubblicato dalla Commissione europea nel 1987¹. Le proposte avanzate nel Libro Verde riguardano l'introduzione della concorrenza nei settori dei servizi a valore aggiunto e dei terminali di telecomunicazione, l'armonizzazione degli standard tecnici per reti e servizi, nonché la revisione e armonizzazione degli assetti regolamentativi nei paesi membri.

Il disegno di trasformazione dell'industria delle telecomunicazioni delineato nel Libro Verde si incentra sulla liberalizzazione di tutte le attività del settore, con alcune esclusioni relative in particolare alla gestione delle infrastrutture di rete e alla fornitura del servizio di telefonia vocale di base; viene inoltre prevista la separazione tra le attività di regolamentazione e di gestione dei servizi di telecomunicazione. Questi orientamenti si sono tradotti a livello normativo nell'emanazione di tre direttive: la direttiva 88/301 che ha disposto la liberalizzazione del mercato degli apparecchi terminali², la direttiva 90/387 sulla fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni³, la direttiva 90/388 sulla liberalizzazione del mercato dei servizi di telecomunicazione⁴.

Queste ultime due direttive mirano a garantire alle imprese che forniscono servizi liberalizzati condizioni di parità rispetto ai gestori delle reti. In particolare, al fine di agevolare la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, la direttiva 90/387 prevede l'adozione di criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori nella determinazione delle condizioni di accesso alle reti da parte degli operatori che forniscono servizi liberalizzati, relativamente alle interfacce tecniche, alle condizioni di impiego e ai principi tariffari (artt. 2 e 3). Le restrizioni all'accesso sono ammissibili solo qualora siano motivate da esigenze quali il funzionamento o l'integrità della rete, l'interoperabilità dei servizi o la protezione dei dati, o qualora derivino dall'esercizio di diritti esclusivi o speciali concessi dagli Stati membri, purché compatibili con il diritto comunitario (art. 3).

La direttiva 90/388 prevede invece l'abolizione dei diritti esclusivi per la fornitura di servizi di telecomunicazione, ad eccezione della telefonia vocale, del telex e della radiotelefonia mobile, e l'adozione da parte degli Stati membri delle misure necessarie a garantire a ogni operatore economico il diritto di esercitare le relative attività di impresa (art. 2). Tuttavia, mentre per il telex e la radiotelefonia mobile l'Unione europea intende favorire una rapida liberalizzazione dei mercati, anche se con modalità e tempi diversi da quelli previsti dalla direttiva 90/388, nel caso della telefonia vocale, servizio considerato indispensabile per assicurare l'equilibrio finanziario degli organismi di telecomunicazione che gestiscono e sviluppano le reti pubbliche, la completa liberalizzazione è rinviata al 1998.

Sotto il profilo degli assetti regolamentativi, la direttiva 90/388 prevede che, a decorrere dal 1 luglio 1991, attività quali il rilascio delle autorizzazioni di gestione, il controllo delle omologazioni e delle specifiche obbligatorie, l'attribuzione delle frequenze e la vigilanza delle condizioni di utilizzazione siano esercitate da un ente indipendente rispetto ai gestori della rete pubblica (art. 7).

In accordo con quanto previsto dalle direttive 90/388 e 90/387, la Commissione ha individuato alcune opzioni alternative circa il futuro percorso di liberalizzazione del settore, formulate in una Comunicazione al Consiglio del 21 ottobre 1992 e successivamente sottoposte al vaglio delle parti interessate (gestori di reti pubbliche, operatori, utenti), nell'ambito di un ampio processo di consultazione i cui risultati sono contenuti in una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento del 28 aprile 1993 (Rapporto 1993)⁶. In quest'ultimo documento viene proposta la graduale e completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione entro il 1998, e ne sono individuate tappe e scadenze.

Nel quadro del processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni delineato a livello comunitario, un capitolo importante riguarda il servizio di telefonia radiomobile con sistema GSM. L'Unione europea ha deciso di promuovere una rapida diffusione di questo servizio, imponendo agli Stati membri di riservare specifiche bande di frequenza per il suo esercizio⁷. Inoltre, conformemente a quanto previsto dal Rapporto 1993, è stata recentemente predisposta una versione preliminare del "Libro Verde sul sistema delle comunicazioni mobili e personali", nella quale la Commissione si esprime in favore di una sostanziale liberalizzazione di tutti i servizi radiomobili e di una attenta limitazione degli interventi regolamentativi a specifiche esigenze di interesse generale.

La situazione concorrenziale in Italia e gli interventi dell'Autorità

Nella prospettiva della tutela e della promozione della concorrenza, il settore delle telecomunicazioni in Italia appare caratterizzato da alcuni ritardi attinenti al quadro normativo e regolamentare, relativi in particolare: *a)* al problematico recepimento della normativa comunitaria (in particolare, della direttiva 90/388 sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione); *b)* alle difficoltà emerse in relazione all'apertura alla concorrenza di alcuni comparti fortemente dinamici (come la telefonia radiomobile); *c)* alla mancata definizione e attuazione di una diversa struttura regolamentativa (in termini di organismi, obiettivi e modalità), in grado di accompagnare e favorire l'introduzione della concorrenza.

Su queste tematiche, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è attivamente impegnata a sollecitare, attraverso interventi di segnalazione, l'azione del Governo e del Parlamento al fine di favorire il superamento delle inadeguatezze dell'assetto normativo. Nel contempo, essa è particolarmente attenta a intervenire per impedire e sanzionare eventuali comportamenti anticoncorrenziali del gestore della rete pubblica nei mercati dei servizi liberalizzati.

Nel corso del 1993, con riferimento al settore delle telecomunicazioni, sono stati effettuati due interventi di segnalazione in merito al recepimento della normativa comunitaria, è stata portata a termine l'indagine conoscitiva sul settore della telefonia radiomobile, sono stati riscontrati abusi di posizione dominante da parte della Sip, rispettivamente, nel mercato della commercializzazione di terminali radiomobili⁸ e nel mercato del servizio di telefonia radiomobile cellulare GSM, è stato espresso un parere al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni relativamente a due schemi di decreti ministeriali riguardanti il servizio radiomobile di dispaccio in tecnica multiaccesso ed è stata avviata un'indagine conoscitiva in merito all'attività di trasmissione dati.

Segnalazioni ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90
in merito al recepimento della direttiva comunitaria 90/388

Nel febbraio 1993 l'Autorità ha effettuato una segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie e al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni in merito allo schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva 90/388, predisposto dal Governo ai sensi dell'art. 72 della legge comunitaria per il 1991. Con tale intervento l'Autorità ha invitato il legislatore a rimuovere i vincoli previsti dallo schema di decreto legislativo sulla rivendita di capacità su linee affittate e a disporre affinché fosse eliminata ogni forma di discriminazione tra i prestatori di servizi di telecomunicazione, compresi i

gestori della rete pubblica, con riferimento alle condizioni di utilizzazione della rete⁹. Gli stessi obiettivi caratterizzano un secondo intervento di segnalazione effettuato nel giugno 1993.

Le osservazioni e i rilievi avanzati dall'Autorità risultano sostanzialmente accolti nei nuovi criteri di delega recentemente stabiliti dall'art. 54 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993) per il recepimento della direttiva 90/388 nell'ordinamento italiano¹⁰.

Indagine conoscitiva nel settore della telefonia radiomobile

Solo recentemente, con la scelta da parte del Governo del secondo gestore del servizio di telefonia radiomobile GSM, si è concretamente delineata, anche nel nostro paese, la prospettiva di un'effettiva evoluzione del settore verso assetti maggiormente concorrenziali.

Già nel 1991 l'Autorità, avvalendosi dei propri poteri di segnalazione, era intervenuta sollecitando l'apertura alla concorrenza del settore della telefonia radiomobile cellulare. In questo stesso settore, nel novembre 1992 essa ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale, conclusa nel giugno 1993, nel corso della quale sono state analizzate le caratteristiche del mercato del servizio radiomobile, la situazione normativa e le problematiche regolamentari connesse alla promozione della concorrenza.

L'indagine si è incentrata in particolare sul sistema numerico GSM, che offre agli utenti una serie di vantaggi rispetto al precedente sistema analogico TACS, quali la trasmissione via etere di servizi diversi dalla voce secondo standard qualitativi considerevolmente più elevati e la possibilità di fruire del servizio nei paesi esteri che hanno adottato lo stesso standard. Il GSM è pertanto considerato un sistema nuovo nel panorama delle telecomunicazioni, così da identificare un mercato diverso tanto da quello della telefonia cellulare analogica che, a maggior ragione, da quello della telefonia fissa. L'organizzazione dell'offerta del sistema GSM è destinata a influenzare significativamente quella del più ampio mercato dei servizi di comunicazione personale, e per tale via, quella dell'intera industria dei servizi di telecomunicazione.

In Italia, la Sip Spa ha gestito in regime di monopolio tutti i servizi di radiomobile, quello basato sull'utilizzazione del sistema TACS a partire dal 1990, quello fondato sul sistema GSM dall'ottobre 1992. Nel corso dell'indagine conoscitiva, l'Autorità ha accertato che le condizioni di produzione del servizio radiomobile sono compatibili con un'organizzazione concorrenziale dell'offerta, poiché non presentano le connotazioni tipiche del monopolio naturale. In particolare, i costi medi a livello di singolo impianto, di centrale di commutazione e di rete non hanno andamenti significativamente decrescenti.

Inoltre, l'esperienza di altri paesi nel settore della radiotelefonica analogica evidenzia che laddove il mercato è organizzato su basi concorrenziali le imprese presentano dimensioni produttive efficienti, con un adeguato livello di redditività. Nei paesi con una pluralità di imprese l'offerta del servizio è complessivamente caratterizzata da prezzi inferiori e tassi di sviluppo maggiori di quelli che si registrano in presenza di gestori monopolisti.

È stato infine rilevato che la direttiva 90/388, pur non includendo il servizio radiomobile tra quelli per cui è previsto l'obbligo di liberalizzazione a partire dal 1 gennaio 1993, certamente non impedisce agli Stati membri di procedere per proprio conto all'apertura del servizio alla concorrenza, indipendentemente dall'esistenza di un obbligo di armonizzazione a livello comunitario. Di fatto, ben nove paesi dell'Unione hanno almeno un secondo gestore. Inoltre, come risulta dal Libro Verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi e apparati di telecomunicazioni, l'esclusione della telefonia radiomobile dal novero dei servizi liberalizzati a livello comunitario è da considerarsi solo temporanea¹¹.

Dopo avere accertato l'inesistenza di ostacoli normativi ed economici alla liberalizzazione del servizio radiomobile in Italia e avere illustrato i vantaggi di un'organizzazione pluralistica dell'offerta per

i consumatori e per l'espansione del settore, nell'indagine conoscitiva sono state analizzate le prospettive di un effettivo sviluppo della concorrenza tra Sip e nuovi gestori del servizio radiomobile GSM, in relazione alla posizione di vantaggio detenuta da Sip in quanto gestore del servizio radiomobile analogico e del servizio telefonico di base.

La Sip può infatti beneficiare di alcuni vantaggi temporali e strategici. Anzitutto la società, utilizzando la rete infrastrutturale creata per il sistema TACS, può realizzare più rapidamente dei concorrenti una rete GSM ampia e capillare in tutto il territorio nazionale (si stima che circa l'80% dei siti e delle infrastrutture utilizzate dalla Sip per il servizio TACS possa essere impiegato per il servizio GSM, mentre si prevede che i concorrenti necessitino di almeno 18 mesi per predisporre la rete). Analogamente, Sip può utilizzare la propria rete commerciale, costituita da circa 100 agenzie nei capoluoghi di provincia e da oltre 700 negozi in franchising per commercializzare il servizio GSM.

Sulla base dei risultati dell'indagine conoscitiva, l'Autorità ha concluso che ogni ulteriore rinvio nell'apertura alla concorrenza rischia di compromettere il futuro sviluppo del mercato della radiotelefonía digitale, auspicando che fosse operata al più presto la scelta di uno o più concessionari del servizio GSM, sulla base di un equo confronto tra tutti gli aspiranti. Al contempo, occorre definire un sistema appropriato di tariffe per l'interconnessione dei nuovi operatori con le reti fissa e cellulare analogica, nonchè rivedere l'attuale sistema di regolamentazione dei prezzi finali, al fine di favorire un loro maggior allineamento ai costi, impedendo anche sussidi incrociati tra servizi in monopolio e in concorrenza.

L'istruttoria sul sistema di telefonia cellulare GSM

Nel giugno 1993 l'Autorità ha avviato una procedura istruttoria nei confronti della Sip, al fine di verificare se la condotta da questa tenuta nel mercato del servizio di telefonia mobile con sistema GSM costituisse un comportamento abusivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90. In particolare, l'istruttoria ha inteso accertare se attraverso la commercializzazione del servizio GSM la società potesse acquisire una posizione tale da limitare o impedire l'entrata di altri operatori, nel momento in cui il mercato fosse stato liberalizzato (SIP-GSM).

Dall'ottobre 1992 Sip ha gestito in via sperimentale il servizio GSM su scala commerciale in regime di monopolio, ritenendo di potersi valere anche in tale mercato della concessione esclusiva per la gestione dei servizi telefonici e di telecomunicazioni nazionali prevista dalla Convenzione del 1984, stipulata tra la Sip e l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni e approvata con Decreto del Presidente della Repubblica del 13 agosto 1984, n. 523. Tuttavia, a parere dell'Autorità, la concessione esclusiva non si estende automaticamente a nuovi servizi di telecomunicazione successivi alla stipula della Convenzione e pertanto non comprende la telefonia radiomobile con sistema GSM.

Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che la Sip ha predisposto un'estesa campagna di commercializzazione del servizio GSM, promuovendo e diffondendo la propria immagine quale impresa già operante sul mercato mediante l'attivazione di un apposito servizio commerciale, la promozione del servizio presso i principali aeroporti d'Italia, la reclamizzazione del nuovo servizio GSM su pubblicazioni di ampia diffusione e la mancata precisazione presso la clientela delle condizioni sperimentali del servizio.

Tenuto conto della posizione di monopolio della Sip nella gestione del servizio telefonico di base e del servizio radiomobile analogico, l'Autorità ha ritenuto che attraverso i suddetti comportamenti l'impresa acquisisse nel mercato del nuovo servizio GSM notevoli vantaggi concorrenziali, tali da rappresentare un oggettivo ostacolo all'ingresso di altri operatori e da pregiudicare lo sviluppo di una concorrenza non falsata sul mercato. Nel provvedimento conclusivo dell'istruttoria l'Autorità ha quindi deliberato che la gestione in via esclusiva del servizio radiomobile/sistema GSM da parte della Sip,

attraverso le circostanze e i comportamenti sopra indicati, costituisse una violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Parere in materia di disciplina del servizio radiomobile di dispaccio in tecnica multiaccesso

Nel gennaio 1994, su richiesta del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, l'Autorità ha espresso il proprio parere in merito a due schemi di decreti ministeriali, rispettivamente concernenti il servizio radiomobile di dispaccio in tecnica multiaccesso ad uso privato e il servizio radiomobile pubblico di dispaccio in tecnica multiaccesso con la prestazione per gruppo chiuso di utenti.

In proposito l'Autorità ha in primo luogo rilevato l'opportunità di una disciplina unitaria della materia, stante l'impossibilità di distinguere in tale ambito un servizio pubblico da uno privato. Inoltre, ferma restando la distinzione tra servizio nazionale e servizio locale/regionale, essa ha sottolineato l'esigenza di garantire agli operatori più ampie possibilità di accesso al mercato nella fornitura del servizio locale, evitando di imporre ai concessionari il divieto di prestazione del servizio per conto terzi.

Relativamente al servizio nazionale, e in conformità sia agli orientamenti della politica comunitaria che ai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia in materia di servizi di telecomunicazioni, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di specificare la natura non esclusiva della relativa concessione e, conseguentemente, il carattere necessariamente temporaneo di una eventuale assegnazione del servizio alla Sip in qualità di unico operatore.

Al fine di garantire un trattamento paritario di tutti gli operatori, l'Autorità ha infine rilevato l'esigenza di una puntuale e specifica regolamentazione delle procedure e dei tempi per il rilascio della concessione per la gestione del servizio, sia a livello locale che a livello nazionale.

Indagine conoscitiva nel settore della trasmissione dati

Nel novembre 1993 l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, una indagine conoscitiva di carattere generale, tuttora in corso, sui servizi di trasmissione dati, al fine di acquisire un adeguato quadro di riferimento per valutare le prospettive di sviluppo della concorrenza nel settore.

In Italia il mercato della trasmissione dati è caratterizzato da una crescita inferiore a quella verificatasi in altri paesi industrializzati, dove questa attività ha fatto registrare ritmi di espansione particolarmente elevati. Tra le ragioni del ridotto sviluppo del settore vanno inclusi il ritardato recepimento della direttiva 90/388 sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione e l'incertezza connessa all'attesa da parte degli operatori di un quadro regolamentativo chiaro e definitivo, nonché l'elevato costo, rispetto agli altri paesi dell'Unione europea, delle linee affittate dalla rete pubblica necessarie alla prestazione del servizio. L'indagine conoscitiva è volta ad approfondire tali aspetti, nel contesto di una più ampia valutazione degli assetti concorrenziali e regolamentativi del settore.

ENERGIA ELETTRICA

La politica comunitaria nel settore dell'energia elettrica

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta l'intervento degli organismi comunitari nel settore dell'energia elettrica ha registrato una forte intensificazione, soprattutto in connessione con gli obiettivi di completamento del mercato interno posti dall'Atto Unico Europeo e con l'esigenza di favorire e promuovere, in questa prospettiva, una progressiva ed efficace integrazione dei singoli mercati energetici nazionali.

Gli indirizzi e le priorità di intervento della Comunità sono espressamente delineati nel documento programmatico sul mercato interno dell'energia predisposto dalla Commissione nel giugno 1988 e approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo¹², e in altri successivi documenti della Commissione¹³. In tale documento è stata in primo luogo rilevata la necessità di una efficace politica di ravvicinamento e di armonizzazione delle normative nazionali dei singoli Stati membri in materia fiscale, tariffaria, ambientale, nonché di standard tecnici e di procedure autorizzatorie per l'insediamento e la costruzione di impianti di generazione. Parallelamente è stata sottolineata l'opportunità di una approfondita verifica circa la compatibilità dei regimi di esclusiva esistenti, soprattutto in tema di importazione, esportazione, trasporto e distribuzione di energia elettrica, con le disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci, al riordinamento dei monopoli nazionali a carattere commerciale e alla concorrenza.

La concreta attuazione di tali indirizzi e orientamenti è stata già avviata con le direttive 90/377 del 29 giugno 1990¹⁴ e 90/547 del 29 ottobre 1990¹⁵, adottate dal Consiglio al fine, rispettivamente, di accrescere il grado di trasparenza delle strutture tariffarie e dei prezzi applicati nei singoli Stati membri ai consumatori industriali finali di energia elettrica e di garantire condizioni eque e non discriminatorie per le operazioni di transito intracomunitario di energia elettrica effettuate dagli enti nazionali responsabili delle reti di trasporto interconnesse ad alta tensione¹⁶. Accanto ad esse va inoltre ricordata la direttiva 90/531 adottata dal Consiglio il 17 settembre 1990¹⁷, intesa a disciplinare le procedure di appalto di lavori e forniture nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni e a favorire, attraverso la pubblicità e la trasparenza delle procedure e dei criteri di aggiudicazione delle commesse, la progressiva apertura alla concorrenza dei relativi mercati nazionali¹⁸.

Nel febbraio 1992 la Commissione ha inoltre presentato un progetto di direttiva contenente una serie di norme comuni in materia di produzione, trasmissione e distribuzione di elettricità, volte a promuovere la convergenza e l'armonizzazione degli assetti normativi e regolamentari dei singoli Stati membri in un quadro di sostanziale liberalizzazione degli accessi al mercato¹⁹. Il documento predisposto dalla Commissione prevede, tra l'altro: l'eliminazione dei regimi nazionali di esclusiva esistenti in materia di costruzione e gestione di impianti di generazione e di linee elettriche di trasmissione e distribuzione; la separazione amministrativa e contabile delle attività di produzione, trasmissione e distribuzione esercitate da imprese verticalmente integrate; la possibilità di accesso di terzi alle reti interconnesse di trasmissione e distribuzione per la fornitura di energia elettrica alle grandi utenze industriali e alle società di distribuzione.

I rilievi successivamente espressi dal Comitato economico e sociale e dal Parlamento europeo sul progetto elaborato dalla Commissione hanno tuttavia indotto quest'ultima a predisporre una nuova proposta modificata di direttiva²⁰, in merito alla quale è ancora attesa l'adozione di una posizione comune da parte del Consiglio ai sensi dell'art. 149, paragrafo 2, del Trattato CE. Nel frattempo la Commissione ha comunque avviato specifiche procedure di infrazione nei confronti dei singoli Stati membri (ad eccezione del Regno Unito, della Germania e del Belgio), contestando la compatibilità dei

relativi monopoli nazionali in materia d'importazione ed esportazione di energia elettrica con gli obblighi derivanti dall'art. 37 del Trattato CE.

Assetto normativo e struttura organizzativa del settore elettrico in Italia

Nei suoi tratti fondamentali, la struttura organizzativa del settore elettrico in Italia è ancora oggi quella delineata dalla legge di nazionalizzazione del 6 dicembre 1962, n. 1643, che ha istituito l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel), riservando ad esso l'esercizio delle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica sull'intero territorio nazionale e assoggettandolo al controllo dell'autorità governativa, in particolare ai poteri di indirizzo del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e a quelli di vigilanza del Ministro dell'Industria.

Alcune eccezioni al monopolio legale dell'Enel, e al contestuale trasferimento all'ente pubblico delle imprese già esercenti dette attività, furono disposte dalla stessa legge relativamente alle imprese autoproduttrici, alle piccole imprese di produzione e distribuzione e alle imprese elettriche degli enti locali²¹. Tale deroga, tuttavia, si riferiva unicamente alle imprese già esistenti al momento della nazionalizzazione e in possesso dei requisiti stabiliti dalla citata legge per ciascuna categoria. Veniva invece del tutto esclusa la possibilità di ingresso di nuovi operatori, ad eccezione delle attività di generazione esercitabili da nuove imprese industriali autoproduttrici, peraltro soggette a vincoli di compatibilità con le previsioni di sviluppo e i programmi dell'Enel e in ogni caso subordinate alla previa autorizzazione del Ministro dell'Industria.

In vista delle esigenze e delle finalità di interesse generale stabilite dalla legge n. 1643/62, la successiva normativa integrativa ha inoltre assegnato all'Enel un ruolo centrale di controllo e di governo del sistema elettrico nazionale, nonché una serie di corrispondenti prerogative e poteri nei confronti degli altri operatori, in particolare in materia di concessioni di derivazione idroelettrica, di attivazione e manutenzione programmata degli impianti di generazione e di collegamento delle reti di trasporto.

Su questo modello organizzativo si innestano gli elementi di novità introdotti dalle leggi n. 9 e n. 10 del 9 gennaio 1991 in attuazione delle indicazioni e degli indirizzi programmatici contenuti nel Piano energetico nazionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 1988. Le modifiche più significative riguardano principalmente il regime della produzione di energia elettrica, relativamente al quale le nuove disposizioni normative ampliano notevolmente le possibilità di accesso di nuovi operatori, prevedendo in particolare che imprese diverse dall'Enel possano produrre energia elettrica da fonti convenzionali, previa autorizzazione del Ministro dell'Industria, non solo per uso proprio o delle società appartenenti al medesimo gruppo industriale²², ma anche al fine della semplice cessione all'Enel. E' stata inoltre completamente liberalizzata la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e assimilate (ivi compresa la produzione a mezzo di impianti combinati di energia e calore) mediante l'eliminazione della preventiva e vincolante autorizzazione ministeriale precedentemente prevista per l'installazione e l'esercizio di impianti di potenza superiore ai 3000 kW²³.

Per la produzione sia da fonti convenzionali, sia da fonti rinnovabili e assimilate resta fermo l'obbligo di cessione all'Enel dell'energia di supero²⁴. Nel secondo caso, tuttavia, è ammessa, previa autorizzazione del Ministro dell'Industria, la libera circolazione dell'energia all'interno di consorzi e società consortili costituiti fra imprese, nonché tra imprese, consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, aziende speciali degli enti locali, società concessionarie di servizi pubblici locali e imprese elettriche municipalizzate; la ripartizione dell'energia prodotta può dunque avvenire, tra i singoli consorziati, prescindendo completamente dalle rispettive quote di partecipazione alla struttura consortile.

Tra le modificazioni intervenute nel quadro normativo vanno infine ricordate quelle relative alla trasformazione dell'Enel in società per azioni, disposta dall'art. 15 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 33325, e al trasferimento al Ministro dell'Industria delle competenze in materia di regolamentazione delle tariffe elettriche precedentemente spettanti al Comitato interministeriale prezzi (CIP), recentemente soppresso dall'art. 21 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Si tratta, tuttavia, di modificazioni di per sé non suscettibili di determinare significativi cambiamenti del preesistente assetto del settore. A norma dell'art. 14 del citato decreto legge n. 333/92, infatti, alla nuova società per azioni resta in ogni caso attribuito, a titolo di concessione, il complesso delle attività e dei diritti precedentemente riservati per legge all'ente pubblico.

Situazione e prospettive del settore in Italia

Nel 1992 la richiesta globale di energia elettrica sulla rete nazionale²⁶ è risultata di poco inferiore ai 245 TWh²⁷, con un aumento dell'1,6% rispetto al 1991. La domanda complessiva di energia elettrica²⁸ ha invece raggiunto i 228 TWh, con un incremento del 2%. Alla copertura del fabbisogno complessivo la produzione interna²⁹ ha contribuito per l'85,6%³⁰ e le importazioni nette per il restante 14,4%³¹.

La struttura dell'offerta riflette in modo evidente i vincoli derivanti dal preesistente regime di riserva legale; la quota dell'Enel è infatti pari all'81,2% della produzione complessiva, a fronte del 14,2% degli autoproduttori, del 4% delle aziende municipalizzate e dello 0,6% di altri produttori minori.

Va peraltro segnalata l'inversione di tendenza registratasi a partire dal 1988 per quanto concerne l'incidenza percentuale dell'autoproduzione³², la cui crescita negli ultimi anni è stata in larga parte favorita dai nuovi indirizzi della politica energetica nazionale, volti a promuovere e incentivare lo sviluppo della produzione elettrica da fonti rinnovabili e assimilate. Nel 1992, infatti, la produzione a mezzo di impianti di cogenerazione³³ ha rappresentato il 60% dell'apporto complessivo degli autoproduttori e il 78% della loro produzione di energia termoelettrica³⁴; inoltre, sul totale dell'energia elettrica prodotta in cogenerazione la quota degli autoproduttori è risultata pari al 96%.

A tale evoluzione ha corrisposto un parallelo incremento degli acquisti di energia elettrica effettuati dall'Enel presso altri produttori nazionali. L'incidenza di tali acquisizioni in rapporto alla produzione dell'Enel è infatti cresciuta dall'1,7% del 1987 a circa il 5% del 1992 ed è destinata ad aumentare ulteriormente con la realizzazione dei progetti di nuova produzione da fonti rinnovabili e assimilate, approvati dal Ministro dell'Industria nello scorso mese di luglio³⁵.

Va tuttavia rilevato che l'attuale sviluppo della produzione da fonti rinnovabili e assimilate trae principalmente sostegno dall'esistenza di una garanzia di collocamento dell'energia prodotta a prezzi fortemente incentivanti³⁶ e che il confronto tra i prezzi medi dell'energia elettrica importata (pari nel 1992 a 49,89 L/kWh) e di quella acquistata da altri produttori nazionali (84,42 L/kWh) segnala la persistenza di un evidente divario in termini di convenienza economica.

Da un punto di vista più generale, le prospettive del settore dell'energia elettrica risultano fondamentalmente collegate a due principali fattori di cambiamento, relativi ai condizionamenti normativi derivanti dall'ulteriore avanzamento dei progetti di integrazione comunitaria, già sinteticamente illustrati in precedenza, e ai possibili effetti della prospettata privatizzazione dell'Enel sull'assetto e il funzionamento del sistema elettrico nel suo complesso.

Gli interventi dell'Autorità

Nel settembre 1993 l'Autorità, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, ha deliberato l'avvio di una indagine conoscitiva di natura generale sul settore dell'energia elettrica, tuttora in corso, diretta in particolare ad accertare l'eventuale esistenza di comportamenti e pratiche anticoncorrenziali nelle forniture di materiale per la produzione, la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica. I mercati interessati coprono un ampio spettro intersettoriale, dai combustibili a vari comparti dell'industria elettromeccanica e della componentistica, e risultano generalmente caratterizzati da una posizione di forte dominanza dell'Enel dal lato della domanda.

Nel febbraio 1994 l'Autorità ha inoltre inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Industria, al Ministro del Tesoro e al Ministro per la Funzione Pubblica, una segnalazione, effettuata ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, in merito allo schema di convenzione diretto a disciplinare la concessione all'Enel Spa delle attività precedentemente riservate per legge all'Ente nazionale.

Richiamando gli intendimenti a suo tempo espressi dal Governo nel documento programmatico in materia di riordino delle partecipazioni statali, l'Autorità ha inteso sottolineare l'esigenza di garantire che gli adempimenti necessari alla prospettata privatizzazione dell'Enel siano tali da non pregiudicare la funzionalità dello stesso processo di privatizzazione rispetto a più generali obiettivi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza all'interno del settore elettrico.

In questa prospettiva l'Autorità ha ritenuto opportuno suggerire che nella convenzione risulti esplicitamente e chiaramente esclusa l'ipotesi di qualunque indennizzo da riconoscere all'Enel a seguito di eventuali e successive disposizioni normative nazionali o comunitarie che incidano sui diritti di esclusiva attualmente attribuiti alla stessa Enel in materia di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica.

Ulteriori rilievi hanno riguardato il termine di 99 anni previsto per la durata della concessione. In proposito l'Autorità ha espresso l'auspicio che tale termine sia ridotto a quello minimo di 20 anni previsto dall'art. 14, comma 3, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333.

In merito ai rapporti tra l'Enel Spa e le imprese elettriche degli enti locali, l'Autorità ha infine rilevato l'opportunità di affidare la relativa disciplina agli organismi indipendenti di regolamentazione previsti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

GAS METANO

Orientamenti comunitari in materia di gas naturale

L'assetto organizzativo e regolamentare dell'industria nazionale del gas è simile a quello che si riscontra in altri paesi europei, dove il settore è (o è stato per lungo tempo) caratterizzato dalla presenza di un gestore pubblico della rete di metanodotti, integrato a monte nella fase di produzione e importazione, a volte protetto da diritti esclusivi allo svolgimento dell'attività e sottoposto a regolamentazione dei prezzi di vendita del gas agli utenti cittadini.

Tale organizzazione delle industrie europee del gas, traducendosi in una scarsa integrazione dei mercati nazionali, ha sollecitato l'intervento della Commissione europea, che in un documento di lavoro pubblicato nel 1988³⁷ ha indicato le linee di azione a cui dare priorità per rimuovere i fattori che ostacolano la formazione di un mercato unico del gas. In particolare, la Commissione ha riconosciuto l'esigenza di promuovere la trasparenza delle condizioni tariffarie e l'armonizzazione dei regimi fiscali riguardanti le forniture di gas nei diversi paesi, di favorire l'integrazione tra le reti di metanodotti nazionali e di procedere a una verifica della compatibilità con la libera circolazione del gas tra Stati membri dei regimi di esclusiva esistenti in alcuni paesi nelle attività di importazione, esportazione, trasporto e distribuzione di metano.

Le raccomandazioni riguardanti la trasparenza dei prezzi e l'integrazione della rete di gasdotti si sono tradotte nelle direttive del Consiglio 90/377 del 29 giugno 1990³⁸ e 91/296 del 31 maggio 1991³⁹,

che prevedono, rispettivamente, la pubblicazione dei prezzi e delle condizioni di vendita del gas ai consumatori finali industriali in ciascun paese membro da parte dell'Istituto Statistico dell'Unione europea e la possibilità per le maggiori imprese che gestiscono reti di metanodotti nell'Unione di richiedere il trasporto di gas a imprese analoghe di altri paesi membri, a condizioni eque e non discriminatorie per tutte le parti interessate. Inoltre, nel febbraio 1992 la Commissione ha elaborato una proposta di direttiva del Consiglio riguardante norme comuni per l'accesso al mercato, per i criteri di rilascio delle licenze concernenti la trasmissione, il deposito e la distribuzione di gas naturale e per il funzionamento del sistema interconnesso⁴⁰. La proposta della Commissione prefigurava una trasformazione del settore del gas incentrata sul parziale superamento dei monopoli legati alle reti, prevedendo: a) l'abolizione dei diritti esclusivi alla costruzione di gasdotti; b) l'introduzione di un sistema di "vettoriamiento obbligatorio", nel quale le imprese proprietarie di metanodotti fossero obbligate a trasportare gas di terzi oltre al proprio a fronte del pagamento di un adeguato corrispettivo e compatibilmente con l'esistenza di capacità produttiva disponibile; c) la separazione gestionale e contabile delle diverse fasi di attività.

Tuttavia, il parere espresso in merito a tale proposta dal Comitato economico e sociale⁴¹ e gli emendamenti in seguito apportati dal Parlamento europeo al testo della proposta stessa hanno sostanzialmente modificato il disegno di liberalizzazione del settore proposto dalla Commissione. Il Parlamento ha infatti stabilito che ogni progetto di apertura alla concorrenza debba essere preceduto dall'armonizzazione tra i diversi ordinamenti appartenenti alla Comunità con riguardo ad alcuni problemi di rilievo nel settore del gas naturale quali la protezione dell'ambiente, la fiscalità e la trasparenza contabile, prevedendo l'emanazione di specifiche direttive su tali temi. Su invito del Parlamento la Commissione ha pertanto predisposto un nuovo testo di proposta⁴², in merito al quale è ancora attesa l'adozione di una posizione comune da parte del Consiglio ai sensi dell'art. 149, paragrafo 2, del Trattato CE.

Infine, nel dicembre 1993 il Consiglio dei Ministri dell'Energia dell'Unione europea ha approvato una direttiva in materia di condizioni di rilascio delle autorizzazioni alla prospezione, esplorazione e produzione di idrocarburi, nella quale è prevista l'eliminazione dei diritti esclusivi allo sfruttamento dei giacimenti di gas⁴³.

Aspetti economici e organizzativi dello sviluppo del settore del gas in Italia

Le scelte di politica energetica nazionale compiute negli ultimi anni hanno determinato una notevole espansione del settore del gas: la rinuncia a produrre energia nucleare e a incrementare l'utilizzo del carbone hanno infatti portato il paese a puntare sull'espansione degli usi di gas naturale come fonte alternativa al petrolio. Il peso del gas metano sul totale dei consumi energetici nazionali è così passato dal 15% del 1980 al 25% del 1990, e si prevede possa raggiungere il 40% nel 2000. In parallelo, i consumi di metano sono aumentati dai circa 27 miliardi di mc del 1980 agli oltre 47 miliardi del 1990 e si stima possano approssimare i 90 miliardi di metri cubi alla fine di questo decennio. Il gas metano consumato nel nostro Paese è di produzione nazionale (29,7%) o importato (70,3%); la produzione nazionale è rimasta pressoché stabile nel corso del tempo, lasciando alle importazioni il compito di soddisfare l'espansione della domanda.

Alla crescita dei consumi di gas si è accompagnata una notevole espansione della rete di metanodotti: nel decennio 1980-90 le grandi reti di trasmissione, attraverso cui il gas di importazione o di produzione nazionale viene trasportato dai punti di approvvigionamento alle imprese di distribuzione locali sono passate da 14.755 a 22.320 km. Sempre nello stesso periodo, le reti cittadine di distribuzione del gas sono raddoppiate, passando da 64.400 a circa 120.000 km.

Lo sviluppo dell'industria nazionale del metano è stato quasi interamente realizzato dalle società Agip e Snam del gruppo Eni, che al momento attuale detengono praticamente una posizione di monopolio in tutte le attività che compongono il ciclo di approvvigionamento e fornitura del gas, con la parziale esclusione della fase di distribuzione. In particolare, l'Agip produce il 95% circa del gas estratto da giacimenti nazionali; la Snam acquista la quasi totalità del combustibile gassoso importato da altri paesi, controllandone il trasporto dai luoghi di produzione all'Italia. La stessa Snam provvede al vettoriamento del 96% del gas consumato a livello nazionale (sia esso importato che prodotto nel nostro paese) e alla distribuzione di gas per usi industriali e termoelettrici, nonché (attraverso varie società controllate tra cui la maggiore è Italgas) alla fornitura del combustibile alle utenze civili in oltre 1300 Comuni che rappresentano circa il 35% del mercato nazionale (in termini di utenti cittadini).

La posizione di monopolio della società Agip nell'attività di produzione trae origine dalla condizione di privilegio nello sfruttamento dei giacimenti nazionali conferita al gruppo Eni nelle fasi iniziali di sviluppo del settore dalle leggi n. 136 del 10 febbraio 1953, e n. 613 del 21 luglio 1967 con le quali è stato riservato all'Eni lo svolgimento delle attività di ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi, e di costruzione ed esercizio delle condotte per il trasporto di metano nazionale nella Pianura Padana⁴⁴. Il regime di esclusiva nella Pianura Padana è tuttavia in via di superamento, anche in relazione alle iniziative comunitarie.

Gli interventi dell'Autorità

L'organizzazione monopolistica e verticalmente integrata dell'industria del gas, nonché il controllo pubblico della stessa sono stati per lungo tempo ritenuti gli strumenti più efficaci per perseguire gli obiettivi nazionali di politica energetica, tra i quali la sicurezza e la diversificazione degli approvvigionamenti, e la diffusione territoriale dei consumi di gas.

Tuttavia, le iniziative intraprese a livello comunitario per promuovere la concorrenza nelle fasi di trasporto e distribuzione del gas metano e l'imminente dismissione di parte delle attività del gruppo Eni nell'industria prefigurano una modifica degli attuali assetti concorrenziali e regolamentativi del settore.

In questa prospettiva, gli aspetti di maggiore rilievo dal punto di vista della concorrenza riguardano l'introduzione di un sistema di vettoriamento obbligatorio e la separazione delle fasi verticalmente integrate di approvvigionamento, trasporto e distribuzione del gas. Tali misure hanno rappresentato in altri paesi i più importanti fattori di trasformazione in senso concorrenziale del settore.

Con riguardo a questi temi, nel gennaio 1994 l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, un'indagine conoscitiva di carattere generale, tuttora in corso, sul settore del gas metano, allo scopo di valutare le prospettive di sviluppo della concorrenza nell'industria, in relazione alle sue caratteristiche strutturali e organizzative.

TRASPORTI AEREI

Evoluzione della normativa comunitaria

Una tappa di grande importanza nell'evoluzione della normativa in materia di trasporto aereo civile è costituita dall'entrata in vigore, il 1 gennaio 1993, delle disposizioni comunitarie contenute nel

cosiddetto “terzo pacchetto” di misure di liberalizzazione dell’aviazione civile, in cui vengono fissati principi e criteri che devono regolare l’accesso dei vettori comunitari all’attività⁴⁵, l’accesso alle singole rotte infracomunitarie⁴⁶ e la determinazione delle tariffe⁴⁷. L’introduzione di tali misure rappresenta un ulteriore avanzamento del processo di liberalizzazione avviato dal Consiglio europeo nel 1987 e caratterizzato, nelle prime due fasi, da una progressiva apertura del settore alla concorrenza intracomunitaria prevalentemente incentrata sulla intensificazione dei rapporti bilaterali tra i singoli Stati membri e su una più flessibile applicazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza⁴⁸.

Tra le nuove disposizioni, ha particolare rilievo l’articolo 3, commi 1 e 2, del Regolamento n. 2408/92, che abolisce la riserva a favore delle compagnie di bandiera dei singoli Stati membri per l’effettuazione di collegamenti tra scali nazionali (cosiddetta riserva di cabotaggio), anche se, sino all’aprile 1997, è previsto un periodo transitorio durante il quale l’accesso di nuovi concorrenti alle rotte nazionali può essere rifiutato. Per quanto riguarda la liberalizzazione tariffaria, l’articolo 1 del Regolamento n. 2409/92 precisa che essa non riguarda le tariffe aeree passeggeri e merci laddove alle compagnie siano imposti oneri connessi al perseguimento di obiettivi di servizio pubblico.

La situazione in Italia

L’accesso al mercato del trasporto aereo di linea è regolato in Italia attraverso il rilascio di concessioni, di durata decennale, previste dal codice della navigazione. La società Alitalia Spa, controllata dall’Iri Spa, è concessionaria dei servizi di trasporto aereo di linea sin dal 1946. Essa attualmente opera sulla base di una concessione assegnata con decreto del Ministro dei Trasporti il 16 aprile 1992. I rapporti tra l’impresa concessionaria e il Ministero sono regolati da una apposita Convenzione (n. 4372 del 15 aprile 1992), in base alla quale Alitalia continua a servire le rotte sulle quali era già presente e nel contempo deve procedere all’attivazione di nuovi collegamenti. Il vettore è tenuto al rispetto di standard qualitativi, di puntualità e regolarità del servizio, nello svolgimento dell’attività.

La determinazione delle tariffe, secondo quanto previsto dalla legge 2 ottobre 1991, n. 316, “Disposizioni concernenti tariffe e diritti in materia di trasporto aereo”, è affidata direttamente all’impresa concessionaria, che ne dà comunicazione al Ministro dei Trasporti. Qualora, trascorsi quarantacinque giorni dalla comunicazione, il Ministro dei Trasporti non abbia espresso un motivato rifiuto, le tariffe si ritengono comunque approvate.

Il menzionato regime transitorio che limita tuttora le possibilità di accesso dei vettori comunitari alle singole rotte nazionali consente ad Alitalia l’esercizio in esclusiva di fatto di circa l’85% delle rotte nazionali. La società Meridiana gestisce la quota restante delle rotte nazionali in forza di una concessione assegnata con decreto ministeriale del 16 aprile 1992.

A livello nazionale si ravvisa tuttavia un segnale di erosione delle barriere istituzionali grazie all’apertura al cabotaggio consecutivo, cioè al collegamento tra due scali nazionali in prosecuzione di un collegamento internazionale, di alcune rotte (per esempio le rotte Roma-Bari e Genova-Napoli, sulle quali ha iniziato a operare la società Lufthansa) e alla concorrenza mossa da alcuni vettori regionali non di linea.

Gli interventi dell’Autorità

Nel corso del 1993 l’Autorità ha condotto un’istruttoria in merito ad un’operazione di concentrazione tra Alitalia e la compagnia di trasporto aereo ungherese Malev, ha avviato un’indagine

conoscitiva di natura generale sul settore del trasporto aereo nazionale e ha aperto un'istruttoria per accertare presunti abusi di posizione dominante da parte di Alitalia sulla rotta Fiumicino-Milano Linate.

L'operazione di concentrazione Alitalia-Malev

Nel febbraio 1993 è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, in merito all'acquisizione da parte di Alitalia, unitamente alla società di diritto ungherese Allami Vagyonkezelő RT (AVRT), del controllo congiunto della compagnia di navigazione aerea ungherese, Malev RT, al fine di verificarne l'impatto concorrenziale sul mercato del trasporto aereo di linea di passeggeri e merci sulle singole rotte che collegano l'Italia e l'Ungheria e, in particolare, sulle rotte Roma/Budapest e viceversa, e Milano/Budapest e viceversa.

I principali collegamenti aerei tra Italia ed Ungheria erano regolati da un accordo bilaterale del 1974 tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Popolare Ungherese, che prevedeva che ciascuna delle due parti contraenti avesse il diritto di designare una sola impresa di navigazione aerea per operare servizi di trasporto aereo sulle rotte prima indicate. Non sono peraltro attivi collegamenti diretti tra Roma o Milano e Budapest effettuati da compagnie di navigazione aerea estere che esercitino i relativi diritti di traffico. La concentrazione tra Alitalia e Malev, determinando il cumulo delle quote di mercato detenute dalle parti nei collegamenti Milano/Budapest e Roma/Budapest, veniva a determinare una situazione di monopolio di fatto su ciascuno dei due mercati.

Dopo l'operazione, l'unica forma di concorrenza effettiva sulle rotte rilevanti sarebbe stata costituita dalla concorrenza indiretta attuata da vettori esteri che operano sulle rotte Roma/Budapest e Milano/Budapest (e viceversa) con scali intermedi nelle proprie basi di armamento (*hubs*). Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che tali servizi non rappresentano un'efficace alternativa ai collegamenti diretti, anche tenuto conto del fatto che le distanze interessate non sono tali da favorire il collegamento a mezzo di deviazioni in scali ubicati al centro dell'Europa. Infine, è stato rilevato che non erano attivi collegamenti diretti tra Italia e l'Ungheria a partire da altri scali italiani, salvo un collegamento operato da Malev tra Trieste e Budapest, peraltro caratterizzato da un traffico estremamente modesto.

Nel corso del procedimento è altresì emersa la quasi completa inesistenza di una concorrenza potenziale e comunque l'improbabilità che la stessa potesse tradursi in concorrenza effettiva in un breve periodo di tempo. In tale situazione, nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha ritenuto opportuno sollecitare tutti i soggetti economici e istituzionali interessati all'operazione a rimuovere gli ostacoli amministrativi all'ingresso di un nuovo concorrente nel mercato. Questa condizione è stata infatti ritenuta necessaria per creare i presupposti, tecnici ed economici, per una concorrenza effettiva qualora ne ricorrano le condizioni economiche, ovvero i comportamenti del monopolista di fatto siano tali da rendere profittevole l'entrata di un nuovo operatore. In seguito all'intervento dell'Autorità le parti si sono pertanto attivate per rimuovere i principali ostacoli all'esplicarsi degli effetti positivi della concorrenza sulle rotte interessate.

In particolare, Alitalia si è impegnata a rinunciare al proprio diritto di esclusiva sulle rotte Roma/Budapest, Milano/Budapest e viceversa, affidatele in concessione, a favore di un vettore italiano, non appartenente al gruppo Alitalia, che desiderasse esercitare una delle rotte o entrambe. Successivamente, su richiesta della stessa Alitalia, le Autorità aeronautiche dei due paesi hanno provveduto a modificare l'Accordo aereo bilaterale Italia/Ungheria del 1974, introducendo la possibilità della designazione di più soggetti nei collegamenti aerei Roma/Budapest, Milano/Budapest e viceversa. In

tale modo è stata eliminata la barriera all'accesso al mercato costituita dalla monodesignazione prevista dall'accordo bilaterale.

Le Autorità aeronautiche si sono impegnate a valutare le esigenze operative dell'eventuale nuovo concorrente secondo criteri oggettivi ed uniformi. Le parti si sono altresì obbligate a concludere con il potenziale nuovo entrante un accordo di *interline*, che consente l'intercambiabilità dei biglietti delle diverse compagnie.

Gli impegni assunti dalle parti e dai Governi dei due paesi costituiscono elementi atti a modificare significativamente le condizioni economiche e giuridiche alla luce delle quali valutare il progetto di concentrazione notificato. L'Autorità ha pertanto ritenuto che l'operazione esaminata, pur conducendo al rafforzamento della posizione dominante di Alitalia sul mercato, non eliminasse o riducesse in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Indagine conoscitiva sul trasporto aereo

Nell'ottobre 1993 l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore del trasporto aereo nazionale, con particolare riguardo alle condizioni tariffarie praticate per i servizi di trasporto di linea di passeggeri e merci effettuati all'interno del territorio nazionale. L'iniziativa, tuttora in corso, si fonda sulla constatazione che, ai sensi della vigente normativa, il vettore nazionale è sostanzialmente libero di procedere direttamente alla determinazione delle tariffe. La possibilità che, in assenza di effettivi controlli, siano attuate condotte abusive consistenti nel praticare tariffe ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie è direttamente collegata al regime di esclusiva tuttora esistente. Nell'ottica della promozione della concorrenza, l'Autorità è consapevole dell'esigenza di individuare gli ostacoli a una reale apertura delle rotte nazionali alla concorrenza, connessi in particolare all'esistenza di vincoli infrastrutturali che condizionano la ripartizione del traffico nei principali scali nazionali, nonché al sistema di regole per l'accesso a servizi essenziali, quali i sistemi di prenotazione computerizzati e gli *slots* aeroportuali.

Istruttoria per presunti comportamenti abusivi di Alitalia

Un aspetto di rilievo non trascurabile nell'ambito della valutazione del funzionamento concorrenziale dei singoli mercati del trasporto aereo nazionale è quello della qualità e dell'ampiezza della gamma dei servizi offerti. Nell'ottobre 1993 l'Autorità, ritenendo che l'assenza di concorrenza effettiva e potenziale sul mercato costituito dalla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate (che costituisce una delle rotte a maggior traffico in Europa con circa 2 milioni di passeggeri annui) possa comportare lo sfruttamento abusivo da parte di Alitalia della propria posizione dominante attraverso la sistematica cancellazione di voli ufficialmente programmati in predeterminate fasce orarie, tale da ridurre sostanzialmente l'offerta al pubblico effettivamente praticata, nell'ottobre 1993 ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, per accertare eventuali violazioni dell'art. 3 della legge n. 287/90 (ASSOUTENTI-ALITALIA).

SERVIZI AEROPORTUALI

Il quadro comunitario e la promozione della concorrenza nei servizi di assistenza a terra

Le condizioni di prestazione dei servizi di assistenza a terra forniti in ambito aeroportuale acquistano particolare importanza alla luce dei mutamenti in atto nel contiguo settore del trasporto aereo. In un contesto di maggiore apertura alla concorrenza dei servizi di aviazione civile, le relazioni tra vettori e gestori aeroportuali assumono infatti rilievo nell'ambito del confronto competitivo tra le compagnie di navigazione aerea. Per queste ultime riveste crescente importanza il controllo dei costi di gestione, dei quali i servizi di assistenza a terra in ambito aeroportuale rappresentano circa il 17% (costo del carburante escluso), nonché la cura dell'efficienza e della qualità del servizio reso.

Nei principali aeroporti comunitari lo svolgimento in autoproduzione dei servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri e alle merci, comunemente denominati servizi di *handling*, costituisce una pratica corrente, almeno per quanto riguarda il servizio di accettazione dei passeggeri. Le compagnie aeree che provvedono direttamente allo svolgimento dei servizi di assistenza a terra corrispondono alle società di gestione aeroportuale un canone per l'affitto delle aree in cui operano, ma non sono tenute a versare *royalties*. Più in generale, nell'Unione europea, con le uniche eccezioni degli aeroporti spagnoli e tedeschi limitatamente ai servizi di rampa, la prestazione di servizi di assistenza a terra è aperta all'autoproduzione e/o all'ingresso di un nuovo gestore.

Di fatto, per molti dei servizi che vengono prestati in ambito aeroportuale non sembrano soddisfatte le condizioni richieste dalla Corte di Giustizia europea affinché uno Stato membro possa legittimamente riservare a una sola impresa il diritto di esercitare una determinata attività economica, non essendo presenti stringenti ragioni di interesse generale che non possano essere altrimenti garantite.⁴⁹

E' rilevante, al riguardo, l'esperienza degli aeroporti inglesi, in cui si è ottenuta la completa liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra attraverso la distinzione tra l'attività di gestione del sistema aeroportuale e quella di prestazione dei servizi di *handling*. Difatti, sebbene l'esistenza di economie di scala, di varietà e di coordinamento sia stata invocata a riprova della natura di monopolio naturale dell'insieme dell'attività di gestione del sistema aeroportuale, nel Regno Unito una più attenta considerazione di alcuni servizi resi, quali l'*handling*, caratterizzati da alta redditività, da un alto contenuto di lavoro e spesso complementari ai servizi svolti dagli stessi vettori, ha portato alla assegnazione della loro gestione a una pluralità di soggetti.

A livello comunitario sono in corso rilevanti iniziative in materia aeroportuale. Attualmente sono allo studio della Commissione due direttive riguardanti i servizi di assistenza in scalo e i diritti d'uso dell'aeroporto. Inoltre, nel dicembre 1993 la Direzione generale IV (competente in materia di concorrenza) e la Direzione generale VII (competente in materia di trasporti) della Commissione europea hanno inviato alle Autorità della concorrenza degli Stati membri un documento riguardante le linee essenziali in materia di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra in ambito aeroportuale presso gli scali comunitari, invitando le stesse a manifestare le proprie osservazioni al riguardo⁵⁰. L'intervento comunitario sembra tendere verso una liberalizzazione dei servizi aeroportuali, da realizzarsi anche tramite la fissazione di regole trasparenti e non discriminatorie per l'accesso alle relative infrastrutture da parte di terzi, evitando che l'impresa in posizione dominante rifiuti ingiustificatamente l'accesso ad altri soggetti.

La situazione del settore aeroportuale italiano

Sino alla fine degli anni Sessanta gli scali aeroportuali italiani erano gestiti direttamente dalle autorità statali. I vettori erano liberi di effettuare i servizi a terra in proprio o, in alternativa, di servirsi dell'assistenza di soggetti terzi. Successivamente si è diffusa la prassi di affidare in concessione esclusiva, generalmente di durata trentennale, la gestione aeroportuale nei singoli scali. Soltanto in un ridotto numero di casi l'aeroporto viene gestito direttamente dall'Amministrazione pubblica (Ministero dei Trasporti-Aviazione Civile).

Nei principali scali, la gestione concerne l'insieme dei servizi aeroportuali, e quindi anche i servizi di *handling* (cosiddetta gestione totale). Fanno eccezione gli aeroporti di Bologna, Firenze, Napoli e Pisa, in cui operano società a cui è demandato soltanto lo svolgimento di alcuni servizi (cosiddetta gestione parziale). Le società di gestione provvedono all'offerta dei servizi aeroportuali di propria competenza direttamente o, in seguito a nulla osta del Ministero dei Trasporti, in subconcessione, mantenendo la propria responsabilità nei confronti dell'Amministrazione concedente⁵¹.

La società concessionaria deve provvedere alla gestione dell'aeroporto ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti i beni mobili e immobili oggetto della concessione. Essa gode di autonomia aziendale, dovendo peraltro operare secondo criteri di economicità ed essendo sottoposta alla sorveglianza dell'Amministrazione concedente. E' inoltre previsto che i servizi di *handling* abbiano standard qualitativi e quantitativi adeguati, soggetti al controllo da parte di apposite commissioni, e che i canoni di subconcessione siano approvati dall'Amministrazione concedente.

In base alla legge 2 ottobre 1991, n. 316, le tariffe relative ai servizi di assistenza a terra sono stabilite direttamente dai soggetti titolari della gestione dei servizi, che ne danno comunicazione al Ministro dei Trasporti. Qualora nel termine di quarantacinque giorni quest'ultimo non si pronunci, le tariffe si intendono comunque approvate.

Il livello delle tariffe è correlato al peso massimo del velivolo al momento del decollo. Gli aeroporti italiani risultano essere gli unici scali europei ad adottare un simile sistema tariffario. Va inoltre rilevato che tale modalità di tariffazione non è collegata ai servizi di fatto svolti.

Di fatto, se si eccettuano le compagnie di navigazione aerea italiane (ad esempio, Alitalia e Ati), le quali talvolta provvedono all'*handling* in autoproduzione (*self-handling*), negli ultimi anni le aerolinee si sono avvalse esclusivamente dei servizi di *handling* forniti dal gestore aeroportuale unico.

Il quadro normativo vigente in Italia, incentrato su concessioni in esclusiva di durata trentennale, non consente una concorrenza se non in un momento antecedente alla produzione di servizi aeroportuali. Per consentire l'entrata di nuovi operatori in base a una logica di mercato, sarebbe necessaria, oltre alla

scadenza delle convenzioni in essere, l'adozione di meccanismi di rinegoziazione che rispettino i principi della concorrenza.

Va peraltro rilevato che la situazione di monopolio locale nell'offerta di servizi di *handling* esistente in Italia, oltre ad attribuire ai gestori un sostanziale potere di mercato nei confronti delle compagnie di navigazione aerea, contrasta per molti aspetti con il perseguimento dell'efficienza tecnologica e produttiva nella prestazione dei servizi.

Gli interventi dell'Autorità

L'attività dell'Autorità ha posto in evidenza che le modalità di prestazione dei servizi di assistenza a terra in Italia, connesse alla presenza nei maggiori scali di un unico gestore aeroportuale che opera in regime di monopolio e ha la facoltà di determinare direttamente le proprie tariffe, sebbene queste siano soggette all'approvazione del Ministero dei Trasporti tramite un regime di silenzio-assenso, comportano ingiustificate restrizioni della concorrenza, la cui eliminazione potrebbe consentire un miglioramento delle condizioni di offerta a vantaggio di tutte le compagnie aeree e, più in generale, degli stessi consumatori.

Nei suoi interventi l'Autorità si è espressa in favore della separazione della attività di gestione delle infrastrutture e dell'attività di gestione dei servizi, da affidare a soggetti distinti, ammettendo il mantenimento di diritti esclusivi in capo alle imprese che gestiscono le infrastrutture a condizione che vengano adottate le misure necessarie per rendere pubbliche, oggettive e non discriminatorie le modalità in vigore per l'accesso alle stesse.

In merito ai limiti infrastrutturali degli aeroporti, l'Autorità ha fatto presente che essi non riguardano in generale tutti i servizi di *handling* e non possono in assoluto impedire l'accesso in aeroporto di altri operatori. Essa ha tuttavia riconosciuto che il livello di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra debba procedere in maniera differenziata in base alle singole tipologie di attività e che il grado più elevato di liberalizzazione debba essere consentito a quei servizi maggiormente utilizzati dai passeggeri, caratterizzati da bassi costi e basso livello tecnologico, per i quali i condizionamenti di sicurezza sono poco importanti e che risultano poco subordinati alla soluzione di problemi di capacità o di spazio. Per questi servizi si dovrebbe consentire senza riserva la presenza di un numero non limitato di prestatori e l'autoproduzione da parte delle compagnie aeree. Per altri servizi, invece, appare ipotizzabile la presenza di un numero limitato di prestatori, di cui almeno uno indipendente dal gestore aeroportuale, nonché il ricorso all'autoassistenza effettuata in *pool* da più vettori aerei.

È stato infine rilevato che la dimensione minima per gli aeroporti, pari a due milioni di passeggeri e 50.000 tonnellate di merci, introdotta dalla Commissione per delimitare l'ambito di applicazione del proprio intervento, appare troppo elevata e tale da rischiare di vanificare la portata dell'istanza riformatrice. Dai dati a disposizione, infatti, emerge che per quanto attiene il sistema aeroportuale italiano vi sarebbe un numero elevato di scali che non raggiungono le dimensioni indicate dalla Commissione e che tuttavia sono aperti al traffico internazionale. Questo comporterebbe che la liberalizzazione del sistema aeroportuale avverrebbe solo per parte degli aeroporti, con possibili rilevanti distorsioni per i vettori operanti negli scali non aperti alla concorrenza.

Nel 1993, anche in seguito ad alcune segnalazioni pervenute dall'associazione delle compagnie aeree estere operanti in Italia e da imprese che svolgono la propria attività in aeroporto in concorrenza con le società di gestione, sono state condotte tre istruttorie per accertare presunti abusi di posizione dominante posti in essere da gestori aeroportuali nel mercato dei servizi di *handling* o in mercati a questo contigui quale quello dei servizi di sicurezza aggiuntivi⁵². Con riferimento a questi servizi, dal punto di vista della tutela e della promozione della concorrenza il mercato geografico rilevante è costituito dai

singoli aeroporti, in ragione della limitata sostituibilità dal lato della domanda connessa al diverso traffico aereo che in ciascuno di questi si svolge. Sem-pre nel corso dell'anno è stata effettuata una segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 riguardo alla normativa in materia di gestione aeroportuale.

Con riferimento alle fattispecie esaminate al fine di accertare presunte infrazioni dell'art. 3 della legge n. 287/90, non è stata ritenuta applicabile l'esclusione disposta dall'articolo 8, comma 2, della stessa legge. Al riguardo si è posta l'esigenza di valutare la configurabilità delle attività di *handling* e di sicurezza aggiuntiva quali attività di interesse generale rientranti negli specifici compiti affidati alla società concessionaria, nonché la misura in cui le pratiche del gestore aeroportuale sono strettamente necessarie all'assolvimento degli specifici compiti ad esso affidati. L'Autorità ha ritenuto che soprattutto i servizi di sicurezza aggiuntivi non formino oggetto della specifica missione affidata al gestore aeroportuale e che il loro esercizio diretto da parte di quest'ultimo non risulti necessario alla gestione dei servizi di assistenza a terra al traffico aereo. Per le attività di *handling*, anche qualora si possa ravvisare in esse un carattere di interesse generale, è stato rilevato che nei casi esaminati i comportamenti tenuti dalle concessionarie nei confronti delle compagnie aeree non erano strettamente funzionali all'assolvimento degli specifici compiti ad esse affidati.

Ibar-Aeroporti di Roma

Una prima decisione in materia di abuso di posizione dominante era stata adottata nel marzo 1993 nei confronti della Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di *handling* nell'Aeroporto di Roma Fiumicino. Tra i comportamenti abusivi riscontrati dall'Autorità, descritti in dettaglio nella Relazione dello scorso anno, vi erano in particolare ingiustificate limitazioni del diritto di autoproduzione, l'imposizione di tariffe non eque e l'attuazione di pratiche discriminatorie dirette a consentire l'autoproduzione solo ad alcune compagnie di navigazione, tra cui in particolare Alitalia. Nel dicembre 1993 è stato avviato un secondo procedimento istruttorio, tuttora in corso, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, nei confronti della Società Aeroporti di Roma per accertare l'ottemperanza alla delibera con cui l'Autorità ha ordinato di porre fine alle infrazioni riscontrate.

Società per Azioni Esercizi Aeroportuali-Sea

Una seconda istruttoria, anch'essa relativa a presunti abusi di posizione dominante nel mercato dei servizi di *handling*, è stata condotta nei confronti della Società per Azioni Esercizi Aeroportuali-Sea, concessionaria esclusiva per la gestione degli aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa. Il procedimento è stato avviato nel settembre 1993, a seguito di una segnalazione effettuata dall'associazione delle compagnie aeree estere operanti in Italia in merito ad alcuni comportamenti adottati da Sea, consistenti in particolare nell'impedire ai vettori il ricorso all'autoproduzione di servizi di *handling* o la fornitura di tali servizi da parte di altri operatori indipendenti e, inoltre, nell'imporre corrispettivi elevati per i propri servizi senza alcuna forma di negoziazione con gli utenti.

Dalle risultanze del procedimento istruttorio è emerso, in primo luogo, che il rifiuto ripetutamente opposto da Sea alle compagnie aeree di operare in autoproduzione servizi di *handling*, ha comportato rilevanti oneri aggiuntivi per i vettori⁵³ e ha impedito a questi ultimi di fornire in proprio alcuni servizi,

come quello di assistenza ai passeggeri che, comportando un contatto diretto con gli utenti, assumono per le compagnie stesse un particolare valore strategico⁵⁴.

La giustificazione addotta al riguardo da Sea, circa l'esistenza di limitazioni infrastrutturali degli aeroporti di Milano, non è stata ritenuta persuasiva dall'Autorità, in considerazione del fatto che già attualmente in tali infrastrutture l'accettazione dei passeggeri viene effettuata dalla Sea in modo dedicato, ossia esclusivo, per ogni singola compagnia aerea. Il ricorso all'autoproduzione del servizio non richiederebbe quindi infrastrutture differenti, comportando la sostituzione del personale delle compagnie a quello di Sea per le operazioni di accettazione dei passeggeri. In tale modo verrebbero piuttosto eliminate possibili duplicazioni di operazioni, in quanto il personale delle compagnie aeree già oggi assiste, con compiti di supervisione, quello del gestore aeroportuale, in alcuni casi sostituendosi ad esso per l'effettuazione delle operazioni commercialmente più rilevanti.

Il procedimento ha riguardato anche le tariffe applicate dal gestore aeroportuale per la fornitura di servizi di *handling*. In particolare, è stato rilevato che la Sea chiede il pagamento dell'intera tariffa forfettaria, anche a fronte di servizi da essa non espletati, in quanto svolti di fatto in autoproduzione dai singoli vettori o sostituiti da servizi alternativi per i quali i vettori sono comunque tenuti a pagare apposite tariffe. Un esempio è offerto dal servizio di pontile mobile che, consentendo ai passeggeri l'accesso al velivolo direttamente dall'aerostazione, risulta di fatto alternativo al servizio di autotrasporto. Dall'istruttoria è emerso che, nel caso di utilizzazione del pontile mobile, Sea richiede la corresponsione di una tariffa supplementare senza però praticare alcuna riduzione sulla tariffa ordinaria a fronte del servizio di autotrasporto dei passeggeri non reso. La tariffa forfettaria comprende inoltre il servizio di bilanciamento aeromobili, che consente la ripartizione del carico dell'aeromobile su tutta la capacità dello stesso. Tuttavia, alcune compagnie aeree, soprattutto quelle statunitensi, effettuano in modo sistematico tale servizio in autoproduzione, senza che Sea scorpori alcunché dalla tariffa forfettaria.

Infine, con riguardo al collegamento telematico, è emerso che per le operazioni di accettazione dei passeggeri dai terminali installati presso i banchi accettazione, la Sea utilizza il sistema informativo ARCO, che è il sistema di Alitalia, personalizzato secondo le esigenze Sea, il quale non consente collegamenti telematici con i sistemi delle altre compagnie aeree. La società di gestione, quantunque richieste in tal senso siano state effettuate da vari vettori, ha consentito unicamente alle compagnie Trans World Airlines e American Airlines, oltre ad Alitalia, di collegarsi con il proprio sistema informativo direttamente dai terminali ubicati presso le postazioni in cui viene effettuata l'accettazione dei passeggeri. Ciò ha comportato uno svantaggio competitivo per le altre compagnie aeree che non hanno potuto gestire alcuni servizi, quali l'accettazione passeggeri per i voli successivi alla tratta originante da Linate o Malpensa (cosiddetto *one shot through check in*) e i programmi *frequent flyer*.

Sulla base di questi elementi, l'Autorità, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel marzo 1994, ha ritenuto che i citati comportamenti, adottati da Sea con riferimento alla fornitura di servizi di *handling* all'interno degli aeroporti di Linate e Malpensa, costituissero violazioni dell'art. 3, lettere a) e b), della legge n. 287/90 e ha quindi diffidato la medesima società a porre immediatamente fine alle infrazioni accertate e a presentare all'Autorità, nel termine di 180 giorni, un'apposita relazione circa le misure concretamente adottate a tale scopo.

Inoltre, in considerazione della gravità delle infrazioni accertate, nei confronti di Sea è stata disposta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, determinata in misura pari all'1% del fatturato relativo ai servizi di *handling* prestati dalla medesima società nel corso del 1992 per conto dei vettori esteri.

Un'altra istruttoria è stata avviata, nel febbraio 1993, per accertare presunti comportamenti abusivi della Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi resi presso gli aeroporti di Roma Fiumicino e di Roma Ciampino.

I servizi di sicurezza aggiuntivi risultano nettamente distinti dall'attività di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri e alle merci resa in ambito aeroportuale. Trattandosi peraltro di servizi che vengono svolti attraverso contatti diretti con i passeggeri e il personale delle compagnie di navigazione aerea e del gestore aeroportuale, nonché attraverso l'accesso ai bagagli durante le operazioni di imbarco, essi costituiscono un mercato contiguo a quello dei servizi di *handling*.

L'Autorità si è attivata a seguito di una segnalazione effettuata dalla società Gruppo Sicurezza Srl, un istituto di vigilanza operante presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, in cui si sosteneva che Aeroporti di Roma aveva ostacolato l'attività della società denunciante, tentando di estrometterla dal mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi.

Al riguardo è stato innanzitutto rilevato che l'attività esercitata dalla società Gruppo Sicurezza Srl non rientra nell'oggetto della concessione di cui è titolare Aeroporti di Roma.

Nel corso dell'istruttoria è stato inoltre accertato che la Società Aeroporti di Roma, in posizione dominante nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi, ha ingiustificatamente impedito l'accesso degli istituti di vigilanza nel mercato e, in particolare, ha ostacolato le trattative tra Gruppo Sicurezza e alcune compagnie aeree, non rilasciando, senza fondato motivo, l'assenso alla conclusione dei relativi accordi operativi con l'istituto di vigilanza, che costituivano una delle condizioni necessarie per l'attività di quest'ultimo. Inoltre, Aeroporti di Roma ha cercato di impedire alla società Gruppo Sicurezza di operare, non rinnovandole la subconcessione del locale che ad essa era stato destinato come ufficio di supporto.

Infine, è stato rilevato che la società concessionaria ha imposto il pagamento di *royalties* agli istituti di vigilanza concorrenti, determinando un aumento di costi atto a ridurre la capacità concorrenziale degli stessi. Le *royalties* venivano inoltre applicate con effetti non uniformi e comunque senza alcuna relazione con elementi di costo effettivamente sostenuti da Aeroporti di Roma. Esse risultavano invece commisurate a un presunto mancato guadagno del gestore aeroportuale nell'area dei servizi di sicurezza da esso direttamente svolti, risultando di fatto finalizzate ad escludere la concorrenza dal mercato.

Nel novembre 1993, al termine dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento tenuto dalla Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi resi presso gli aeroporti di Roma Fiumicino e di Roma Ciampino costituisse abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Essa ha inoltre deliberato che il gestore aeroportuale ponesse fine alle suddette infrazioni con decorrenza immediata e, in ragione della gravità delle violazioni accertate, ha disposto l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1% del fatturato relativo ai servizi di sicurezza aggiuntivi prestati da Aeroporti di Roma nell'anno 1992.

Segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90
riguardo alle attività di gestione aeroportuale

L'Autorità è intervenuta in materia aeroportuale avvalendosi dei propri poteri di segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge, in merito a un emendamento presentato dal Governo al disegno di legge di accompagnamento della finanziaria per l'anno 1994 che prevedeva, in ordine alle attività di gestione aeroportuale, un rinnovo delle concessioni in essere per un periodo compreso fra settanta e novantanove anni, nonché la limitazione del diritto all'autoproduzione ai soli servizi di assistenza dei passeggeri e

l'indicazione di un termine (anno 1995) entro il quale le tariffe per i servizi aeroportuali di assistenza a terra saranno negoziate dal gestore aeroportuale con i vettori.

In questa occasione, l'Autorità ha sottolineato che la genericità e l'ampiezza dell'oggetto delle concessioni, unitamente alla lunga durata prevista per le stesse, avrebbe dato luogo a ingiustificate restrizioni della concorrenza nel mercato dei servizi aeroportuali e sarebbe stata in contrasto con i principi comunitari in materia di concorrenza. In particolare, essa ha segnalato l'opportunità di escludere dall'ambito delle attività affidate in concessione quei servizi, quali i servizi di *handling*, per il cui svolgimento non è indispensabile il ricorso a un gestore unico, potendo al contrario gli stessi essere adeguatamente effettuati sia direttamente dalle compagnie aeree in autoproduzione o in cooperazione tra loro, sia da imprese terze specializzate.

Per quanto concerne l'autoproduzione, l'Autorità ha fatto altresì presente che tale principio ha già ricevuto generale riconoscimento, nell'ordinamento italiano, con l'articolo 9 della legge n. 287/90. La possibilità del ricorso all'autoproduzione consente la presenza, anche nei settori soggetti a riserva, di un grado di concorrenza potenziale, costituito dalla possibilità per gli operatori stessi di produrre i beni o svolgere i servizi necessari alle proprie esigenze. La disponibilità di un'alternativa rispetto al ricorso ai prodotti o ai servizi offerti dal monopolista induce inoltre quest'ultimo a mantenere un comportamento maggiormente orientato dal criterio dell'efficienza. L'emendamento presentato dal Governo, riconoscendo alle compagnie di navigazione aerea il diritto di svolgere in proprio unicamente i servizi di assistenza a terra ai passeggeri e solo "compatibilmente con i vincoli infrastrutturali di ciascun aeroporto" avrebbe fortemente limitato la portata del diritto di autoproduzione dei vettori, con effetti restrittivi della concorrenza.

Con riguardo alla previsione della determinazione delle tariffe per i servizi aeroportuali di assistenza a terra sulla base di rapporti contrattuali diretti tra vettori aerei e gestori dei servizi stessi a far data dal 1995, l'Autorità ha osservato che, nel quadro di un mercato a struttura monopolistica, tale previsione sarebbe destinata a rimanere inefficace.

In seguito all'intervento di segnalazione dell'Autorità, l'emendamento in materia aeroportuale è stato eliminato.

TRASPORTI MARITTIMI

Gli orientamenti comunitari

Il Regolamento n. 4056/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986⁵⁵, nel ribadire la piena applicabilità delle regole comunitarie in materia di concorrenza al settore dei trasporti marittimi, consente alle imprese di navigazione di porre in essere alcune tipologie di accordi - "conferenze marittime" e accordi con gli utenti - che, in quanto funzionali alla stabilità e alla qualità del servizio, coordinando gli orari, definendo le frequenze, fino a ripartire carichi di lavoro e redditi tra le imprese aderenti all'accordo, vengono considerati meritevoli di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato CE. L'autorizzazione in deroga rimane peraltro subordinata all'assenza di effetti negativi sull'attività dei porti dei Paesi membri della Comunità e sugli utenti, nonché di comportamenti discriminatori che non siano strettamente indispensabili e economicamente giustificati.

Coerentemente, restrizioni della concorrenza ulteriori rispetto a quelle previste dal Regolamento sono state oggetto di interventi da parte della Commissione ai sensi dell'art. 85, paragrafi 1 e 2, del Trattato⁵⁶.

Nel gennaio 1993 l'Autorità aveva effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge, denunciando le distorsioni del funzionamento del mercato derivanti dalla concessione di sovvenzioni pubbliche a imprese armatoriali appartenenti al gruppo Finmare su rotte in cui operano anche altre imprese⁵⁷. Con la successiva legge 19 luglio 1993, n. 237, è stato espressamente previsto che, entro novanta giorni dall'approvazione del Programma di riordino delle società di navigazione del gruppo Finmare, i Ministri della Marina Mercantile e del Tesoro, sentite le competenti commissioni parlamentari, procedessero alla revisione del programma di ristrutturazione dei servizi "tenendo conto anche delle osservazioni formulate in materia dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato" (art. 11, comma 7).

Conformemente a questa disposizione, nell'ottobre 1993 il Ministro della Marina Mercantile ha richiesto all'Autorità di formulare le proprie osservazioni in merito al Programma di riordino delle società di navigazione del gruppo Finmare, adottato "nell'ambito degli indirizzi governativi e dell'Iri volti al disimpegno dello Stato dalla gestione diretta dell'attività di *shipping* e nell'intento di attuare la privatizzazione del settore".

Il Programma di riordino prevede il mantenimento del regime di sovvenzioni statali di cui alla legge 17 dicembre 1990, n. 383, a favore di alcuni servizi internazionali di linea di trasporto merci svolti da società del gruppo Finmare. Tali disposizioni normative erano già state oggetto dell'intervento di segnalazione del gennaio 1993. Pertanto, nel parere reso al Ministro della Marina Mercantile l'Autorità ha ribadito la posizione già espressa in tale occasione riguardo alla compatibilità di questi interventi di sostegno con un assetto concorrenziale. In particolare, essa ha rilevato che la concessione di fondi prevista dalla legge n. 383/90 introduce ingiustificate distorsioni della concorrenza, derivanti dal carattere discriminatorio dell'erogazione di fondi statali a esclusivo vantaggio di imprese armatoriali pubbliche. Inoltre, nei casi di applicazione della normativa esaminati apparentemente non sussistevano i presupposti che la legge n. 383/90 pone alla base dell'erogazione dei fondi, cioè l'indispensabilità del servizio per l'economia nazionale e l'impossibilità di conseguire l'equilibrio economico nella gestione delle linee.

Pertanto l'Autorità ha auspicato che venga verificato se sulle linee internazionali per le quali il Programma di riordino prevede il mantenimento di sussidi a carico dello Stato si registri la presenza di imprese armatoriali, nazionali o internazionali, in grado di soddisfare la domanda di trasporto marittimo anche nel caso in cui venisse interrotto il servizio svolto dalle navi facenti capo al gruppo Finmare. La presenza di operatori non sovvenzionati mostrerebbe, infatti, che sulle linee interessate è possibile svolgere il servizio rispettando i vincoli di redditività. Inoltre, anche laddove la presenza di altri operatori non apparisse sufficiente a fare fronte alla domanda sinora soddisfatta da imprese sovvenzionate, l'Autorità ha sostenuto la necessità di valutare le potenzialità di entrata nel settore, considerato che il mercato del trasporto marittimo consente alle imprese di espandere prontamente la propria offerta ricorrendo al noleggio di imbarcazioni.

Ad avviso dell'Autorità, se esaminata alla luce dei citati criteri, la persistenza dell'erogazione dei sussidi statali alle imprese facenti capo al gruppo Finmare prevista dal Programma di riordino comporta il mantenimento delle discriminazioni a danno di imprese concorrenti, alterando il corretto funzionamento del mercato del trasporto marittimo e contribuendo al mancato sviluppo di un'industria armatoriale efficiente.

L'Autorità ha ulteriormente ribadito queste valutazioni ai Presidenti delle competenti Commissioni parlamentari in vista della conversione in legge del decreto legge 13 gennaio 1994, n. 22, "Interventi urgenti a sostegno dell'economia", che all'art. 8 prevede aiuti finanziari da parte del Ministero del Tesoro in favore di società del gruppo Finmare.

SERVIZI PORTUALI

I mercati rilevanti e i principali problemi per la concorrenza

I porti italiani sono interessati da importanti trasformazioni strutturali e organizzative. Sintomatici dello stato di crisi dell'assetto preesistente sono le diffuse reazioni degli utenti a palesi elementi di inefficienza, lo spostamento di flussi di traffico in porti esteri nonché l'emergere di una conflittualità tra i diversi soggetti economici all'interno dei porti, resa altresì palese dall'aprirsi di contenziosi presso la giurisdizione ordinaria e dai numerosi ricorsi pervenuti all'Autorità.

In ciascun porto si svolgono molteplici attività, in parte necessariamente associate al trasferimento delle merci, in parte invece accessorie e/o eventuali. Ad alcune attività corrispondono mercati con una pluralità di attori e senza ostacoli regolamentativi di rilievo all'ingresso. Molte altre invece si svolgono in un regime di contingentamento e regolamentazione, con o senza pluralità di imprese.

I principali mercati individuabili all'interno di un porto sono quelli relativi ai servizi di rimorchio, di pilotaggio, di ormeggio e alle operazioni di movimentazione delle merci. I singoli mercati si caratterizzano per forti elementi di complementarietà e rilevanti esigenze di coordinamento, con modalità soggette a cambiamenti in relazione all'evoluzione tecnologica e a fattori di scala. Tale complementarietà non fa tuttavia venire meno la loro caratteristica di mercati merceologicamente distinti. Per valutare se il mercato di riferimento da un punto di vista geografico coincida con il porto o se, viceversa, esista una sostituibilità tra porti tale da estendere i confini del mercato rilevante fino a comprendere i porti geograficamente più vicini, è necessaria un'analisi caso per caso, che tenga conto di ogni specifica circostanza.

Taluni servizi portuali sono offerti da una sola impresa, altri da più imprese, secondo schemi variabili da porto a porto. Una parte delle attività portuali è fortemente vincolata da limitazioni fisico-spaziali. Più in generale, per quanto il porto sia grande, quasi tutte le attività sono condizionate da carenze di spazio. Ciò vale, in particolare, per le attività di carico e scarico delle merci in banchina. Il vincolo che associa luogo e attività è rafforzato ove le attività siano supportate da impianti o macchinari. Queste circostanze hanno riflessi sulle modalità organizzative e sulla struttura istituzionale.

All'Autorità sono pervenute numerose segnalazioni di presunti comportamenti abusivi e/o collusivi nei settori del rimorchio, del pilotaggio, dell'ormeggio, del battellaggio e della movimentazione delle merci. Dai casi in esame emergono in particolare due categorie di problemi, una relativa a presunte discriminazioni tariffarie, l'altra concernente discriminazioni variamente legate all'assetto organizzativo del porto o ad esso conseguenti. In alcune circostanze i due insiemi di problemi sono presenti contemporaneamente; sono inoltre frequenti le segnalazioni di discriminazioni soggettive nei confronti di operatori esteri⁵⁸. Sono stati infine portati all'attenzione dell'Autorità presunti comportamenti lesivi della concorrenza connessi a limitazioni del diritto di autoproduzione, all'imposizione di servizi superflui, alle concessioni in esclusiva.

Nell'insieme, le distorsioni principali a un corretto funzionamento del mercato attualmente presenti nel settore portuale sembrano scaturire soprattutto dal sistema di regole in vigore e dai comportamenti delle autorità portuali; ciò rende delicato e difficile l'intervento dell'Autorità, se non attraverso l'esercizio dei propri poteri di segnalazione.

L'evoluzione della normativa italiana e gli interventi dell'Autorità

La Corte di Giustizia europea ha già da tempo rilevato l'esistenza nei porti italiani di comportamenti lesivi della concorrenza, favoriti da alcune disposizioni della normativa nazionale non compatibili con le regole di un corretto funzionamento dei mercati. In particolare, la sentenza della Corte di Giustizia del 1991⁵⁹ che ha dichiarato lesive della concorrenza le modalità di esercizio dell'esclusiva da parte delle compagnie portuali per le operazioni di movimentazione, la sua immediata applicabilità, e comunque la messa in mora del legislatore nazionale, sembravano avere aperto spazi per nuovi ingressi nei mercati portuali, peraltro suscitando un'attiva opposizione delle imprese in essi già stabilmente insediate.

Il Governo italiano ha risposto in un primo tempo alla sentenza della Corte di Giustizia adottando il decreto legge 19 ottobre 1992, n. 409, più volte reiterato. Considerati i mutamenti in atto in materia portuale, l'Autorità nel novembre 1992 ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore, tuttora in corso. Nel settembre 1993 essa ha ritenuto inoltre opportuno fornire il proprio parere, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti e al Ministro delle Finanze, in merito alla compatibilità con l'esigenza di promozione della concorrenza delle disposizioni contenute in un primo disegno di legge volto a riordinare complessivamente la materia portuale (Atto Camera n. 2524).

Nella segnalazione l'Autorità ha in primo luogo auspicato un'effettiva separazione delle funzioni di regolamentazione e di gestione dell'attività portuale, attraverso l'affidamento alle autorità portuali delle sole funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni il cui esercizio dovrebbe essere invece svolto da soggetti imprenditoriali⁶⁰. E' stato in particolare osservato che forme di partecipazione delle autorità portuali ad attività di gestione, oltre ad apparire incoerenti con lo spirito della riforma, comporterebbero il mantenimento di una commistione tra funzioni economiche e funzioni di regolamentazione, tali da pregiudicare il corretto funzionamento del mercato e l'adequata tutela della libertà di concorrenza delle imprese.

Riconoscendo l'importanza dell'eliminazione del preesistente regime di esclusiva a favore di compagnie e gruppi, nonché della sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio per l'esercizio delle attività portuali, l'Autorità ha segnalato i possibili effetti distorsivi della concorrenza che potrebbero derivare dalla prevista attribuzione all'autorità portuale del compito di determinare il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico. È stata in particolare sottolineata l'opportunità di limitare i compiti dell'autorità portuale, a questo riguardo, al controllo delle sussistenze di puntuali requisiti, definiti dalla normativa, per il rilascio dell'autorizzazione.

L'Autorità ha inoltre auspicato che vengano effettivamente garantite sia la possibilità di svolgere le operazioni in autoproduzione per le imprese che ne abbiano i requisiti, sia una maggiore trasparenza nella determinazione delle tariffe.

Il 28 gennaio 1994 è stata infine promulgata la legge n. 84, "Riordino della legislazione in materia portuale", che assorbe tra l'altro le disposizioni del decreto legge 16 dicembre 1993, n. 525, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale". Tale legge accoglie solo in parte i rilievi in materia di tutela della concorrenza che erano stati mossi al Parlamento sia dalla Comunità europea che dall'Autorità con il parere del settembre 1993.

La commistione tra attività di programmazione, coordinamento e controllo e attività di gestione, potenzialmente distorsiva del corretto funzionamento del mercato, viene formalmente eliminata dalla nuova legge. Essa prevede infatti lo scioglimento delle "organizzazioni portuali", per le quali la precedente normativa prevedeva il duplice ruolo di impresa e di autorità regolatrice. Le funzioni istituzionali (autorizzative, regolative, programmatiche e di controllo) vengono attribuite alle nuove Autorità portuali, sottoposte alla vigilanza del Ministro dei Trasporti e della Navigazione o alle Autorità marittime⁶¹, mentre la componente aziendale andrà scorporata e trasformata in società⁶². Va tuttavia

rilevato che la stessa legge prevede la possibilità per le Autorità portuali di promuovere società tra le imprese operanti nel porto riservandosi una partecipazione non maggioritaria.⁶³

La legge n. 84/94 comporta inoltre, in conformità ai rilievi comunitari, l'abrogazione di numerose disposizioni del codice della navigazione. Per potere svolgere le operazioni portuali, definite come le operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolte nell'ambito portuale, le imprese devono ottenere un'autorizzazione, a titolo oneroso, per il rilascio della quale si richiede la presenza di requisiti di tipo tecnico, organizzativo e finanziario e di un programma operativo, secondo criteri che dovranno essere definiti dal Ministero competente. Peraltro è stata mantenuta la previsione di un contingentamento del numero delle autorizzazioni da parte delle Autorità portuali.

Laddove le operazioni portuali richiedono l'uso esclusivo di spazi quali aree e banchine, e su di queste debbano insistere attrezzature fisse, è previsto invece un sistema di concessioni (a titolo oneroso), che saranno affidate "... sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei Trasporti e della navigazione con proprio decreto". La determinazione dei criteri per l'autorizzazione a svolgere operazioni portuali, dei requisiti tecnico-operativi delle imprese e dei parametri per il rilascio delle concessioni risulta quindi delegata a successivi decreti ministeriali.

Resta da sottolineare la mancanza di una espressa disciplina in materia di rimorchio, pilotaggio e ormeggio. Se, come è da ritenere, tali attività verranno ricomprese nelle "...attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali", allora le regole per l'affidamento e il controllo di tali attività dovrebbero essere incluse tra quelle delegate al Ministro competente. Tuttavia, tale rinvio è privo di criteri orientativi per l'esercizio della delega.

TRASPORTI FERROVIARI

Caratteristiche del settore

La società Ferrovie dello Stato-Società di trasporti e servizi per azioni, derivante dalla trasformazione in società per azioni a totale partecipazione statale dell'Ente Ferrovie dello Stato⁶⁴, detiene la concessione esclusiva del servizio di trazione ferroviaria sulla rete nazionale, rilasciata con decreto del Ministro dei Trasporti n. 225T del 26 novembre 1993 per la durata di settanta anni. Altri operatori, tra cui ad esempio, le Ferrovie Nord e le Ferrovie Sarde, offrono il servizio di trazione ferroviaria in concessione su alcune linee locali.

In Italia, il peso relativo del trasporto su rotaia si è costantemente ridotto, negli ultimi anni, rispetto a quello del trasporto su gomma (auto e pullman). Dal 1970 al 1991, il trasporto annuo di merci su rotaia è passato da 18,9 a 22,6 milioni di tonnellate per chilometro, con un incremento del 19,6%, mentre il trasporto di merci su strada è aumentato da 52 a 121 milioni di tonnellate per chilometro, con un tasso di aumento del 133%. Nello stesso periodo il trasporto annuo di passeggeri su gomma è cresciuto da circa 244 milioni di unità a oltre 629 milioni di unità per chilometro, registrando un tasso di incremento annuo del 4,6 per cento; il trasporto su rotaia, invece, è passato da 32,4 a 48,4 milioni di passeggeri, con una crescita media annua dell'1,7 per cento. Si tratta di una crescita modesta, ma comunque superiore a quella verificatasi in altri paesi europei, con l'eccezione della Francia dove lo sviluppo del trasporto ad alta velocità all'inizio degli anni Ottanta ha determinato un aumento significativo del trasporto passeggeri su rotaia, con tassi di crescita del 2 per cento annuo.

Data questa erosione della rilevanza relativa del trasporto ferroviario, si è assistito a un ampliamento della gamma di attività svolte dalle Ferrovie dello Stato Spa in mercati collegati, in particolare attraverso un aumento della presenza di quest'ultima nel più vasto settore del trasporto intermodale.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 1993 l'Autorità ha accertato alcune restrizioni della concorrenza connesse all'estensione della presenza delle Ferrovie dello Stato in mercati contigui a quello del trasporto su rotaia, in relazione sia a comportamenti abusivi dell'impresa riguardo al trasporto intermodale di merci tramite container (FERMURA-FERROVIE DELLO STATO), sia a un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione da parte delle Ferrovie dello Stato del controllo di una società operante nel trasporto pubblico su gomma (FERROVIE DELLO STATO-SOGIN).

Fremura-Ferrovie dello Stato

In seguito a una denuncia da parte di un'impresa che esercita il servizio di spedizione di merci utilizzando vari mezzi di trasporto, tra i quali la rete ferroviaria delle Ferrovie dello Stato, nel gennaio 1993 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90 al fine di accertare presunti comportamenti anticoncorrenziali delle Ferrovie dello Stato nei mercati dell'organizzazione e commercializzazione del trasporto ferroviario e intermodale di container.

Le Ferrovie dello Stato sono presenti in questi mercati attraverso una società controllata, Italcontainer Spa, specializzata nei trasporti combinati di container. La denuncia riguardava in particolare il sistema di agevolazioni tariffarie per operatori di grandi dimensioni applicato nel 1992 dalle Ferrovie dello Stato per il servizio di trasporto ferroviario di container. Tale sistema era basato sulla concessione di sconti rispetto alla tariffa ufficiale prevista per tale servizio, a condizione che fossero raggiunti determinati volumi di traffico. Gli sconti erano il frutto di una contrattazione individuale tra le Ferrovie dello Stato e il singolo cliente e venivano concessi mediante Accordi Particolari.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che per tutto il 1992 le Ferrovie dello Stato hanno praticato condizioni differenti alle imprese operanti nel mercato del trasporto intermodale di container, riservando alla propria controllata, Italcontainer Spa, un trattamento di maggiore favore rispetto ai concorrenti, attraverso la concessione di sconti: a) più elevati; b) estesi a tutta la rete ferroviaria e non solo ad alcune tratte; c) usufruibili per soglie minime di carico inferiori.

Dalle risultanze documentali non sono emerse ragioni oggettive ed economicamente verificabili per le quali la società Italcontainer dovesse accedere al suddetto trattamento privilegiato. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria⁶⁵, l'Autorità ha ritenuto che elementi oggettivi ed economicamente giustificabili siano indispensabili per potere ritenere legittimo un sistema di sconti, attuato da un'impresa in posizione dominante, che discrimini tra i partecipanti al mercato. Nel caso di specie, almeno un concorrente, la società Messina, aveva assunto gli stessi impegni di traffico senza ottenere dalle Ferrovie dello Stato il medesimo trattamento riservato a Italcontainer. L'Autorità pertanto, a conclusione dell'istruttoria nel luglio 1993, ha riscontrato una violazione da parte delle Ferrovie dello Stato dell'art. 3, lettera c) della legge, per avere applicato nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da potere determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza.

Inoltre è stato rilevato che la concessione degli sconti sull'intera rete ferroviaria alla sola Italcontainer non era giustificata dalle peculiari caratteristiche operative di questa società. Tale pratica, di fatto, limitava l'accesso al mercato in violazione dell'art. 3, lettera b) della legge n. 287/90, in quanto induceva gli altri operatori a utilizzare su alcune tratte i servizi dell'impresa concorrente, aumentando il volume di affari di quest'ultima, al fine di potere accedere in via indiretta agli sconti.

Pertanto è stato riscontrato che nel 1992 le Ferrovie dello Stato, attraverso la concessione alla società controllata Italcontainer di agevolazioni tariffarie ingiustificatamente più favorevoli rispetto agli altri operatori, ha abusato della posizione dominante detenuta nel mercato della trazione ferroviaria al fine di espandersi sul mercato, contiguo ma distinto, dell'organizzazione e commercializzazione del trasporto ferroviario e, per questo tramite, sul più ampio mercato dell'organizzazione e commercializzazione del trasporto intermodale.

Nel 1993 la società Ferrovie dello Stato ha introdotto un nuovo sistema tariffario che ha radicalmente modificato il precedente meccanismo di concessione degli sconti, introducendo condizioni più trasparenti e uniformi tra gli operatori. L'Autorità ha peraltro individuato nel nuovo sistema di tariffazione alcuni elementi che potrebbero determinare distorsioni concorrenziali limitando l'accesso al mercato dei piccoli operatori e svantaggiando, rispetto agli operatori già dotati di elevate quote di mercato, gli operatori più dinamici; questi ultimi, infatti, quando si propongono di accedere alle fasce di sconto attraverso l'assunzione di nuovi impegni di traffico, possono ottenere lo sconto solo in via differita. Nel corso dell'istruttoria la società Ferrovie dello Stato ha manifestato la propria disponibilità ad apportare cambiamenti riguardo a questi aspetti, in modo che l'Autorità ha ritenuto idoneo a eliminare le infrazioni accertate in relazione al sistema adottato nel 1992.

Ferrovie dello Stato-Sogin

Nel novembre 1993 è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 4, per accertare gli effetti sulla concorrenza di un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte delle Ferrovie dello Stato Spa del controllo della società Sogin Srl, che svolge attraverso società controllate attività di trasporto pubblico di persone tramite autobus con conducente, principalmente in Basilicata, Campania, Puglia e Toscana.

Al fine della individuazione del mercato rilevante si è ritenuto che il trasporto privato sia caratterizzato, per una parte significativa della domanda, solo da una limitata capacità di sostituire il trasporto pubblico di passeggeri e bagagli, a causa dei prezzi più elevati, della esigenza di disporre di un autoveicolo proprio e della necessità di condurre autonomamente il mezzo. All'interno del settore del trasporto pubblico sono stati individuati tre distinti mercati nei quali opera la società acquisita: quello del trasporto pubblico locale, quello del trasporto su media e lunga distanza (trasporto interregionale) e quello del noleggio di autobus da rimessa. Nel comparto del trasporto pubblico locale e in quello del trasporto su media e lunga distanza le modalità di trasporto ferroviaria e su autobus, quando sono entrambe disponibili sullo stesso percorso, sono tra loro caratterizzate da un rilevante, anche se talora imperfetto, grado di sostituibilità dal lato della domanda. Pertanto, l'analisi degli effetti della concentrazione sulla concorrenza si è incentrata su questi due mercati.

Le possibilità di accesso all'attività di servizio automobilistico pubblico di linea sono limitate dalla necessità di ottenere una concessione, che per i servizi di trasporto locale è a titolo esclusivo. Per i servizi interregionali, peraltro, in sede di rilascio delle concessioni la normativa favorisce i concessionari di autoservizi operanti su tratte contigue. I rapporti sottostanti l'atto amministrativo di concessione sono

regolamentati da appositi disciplinari, che comprendono le condizioni di ordine tecnico, amministrativo e economico che regolano il servizio.

Nel trasporto pubblico locale, le tratte servite dall'impresa acquisita in sovrapposizione almeno parziale con i servizi offerti dalle Ferrovie dello Stato sono un numero ridotto e rappresentano una percentuale limitata del fatturato della società. Diversa è invece la situazione del trasporto interregionale, in cui Sogin Srl opera tramite la società controllata Viaggi e Turismo Marozzi Srl, dove la sovrapposizione almeno parziale con i servizi ferroviari riguarda tratte che rendono conto di più del 90% del fatturato realizzato da quest'ultima società.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha anzitutto rilevato che la società acquirente Ferrovie dello Stato, la quale gestisce circa tre quarti della rete ferroviaria e la quasi totalità del traffico ferroviario nazionale, tenuto conto delle caratteristiche del quadro normativo di riferimento e della maggiore capienza e frequenza del trasporto su treno rispetto al trasporto su autobus nei casi di sovrapposizione, detiene una posizione dominante nel trasporto pubblico di passeggeri e bagagli sulle tratte coperte dalla propria rete ferroviaria.

L'operazione di concentrazione è stata ritenuta suscettibile di comportare un rafforzamento di tale posizione dominante in tutti i casi in cui la rete dei collegamenti ferroviari viene a sovrapporsi, anche parzialmente, a quella servita tramite autobus dall'impresa acquisita. In tale caso, infatti, il concessionario della rete ferroviaria ha la facoltà di realizzare, sia pure previa autorizzazione del Ministero dei Trasporti, una sostituzione a carattere permanente tra le due modalità di trasporto in specifiche fasce orarie, in giorni determinati, oppure di sostituire completamente il servizio su rotaia o quello su gomma, restringendo in tal modo la gamma e l'offerta di servizi e quindi limitando le possibilità di scelta degli utenti.

L'integrazione con le altre modalità di trasporto può indubbiamente consentire alle Ferrovie dello Stato rilevanti recuperi di efficienza e importanti economie di coordinamento. Questi effetti positivi tuttavia possono essere vanificati e non tradursi in benefici per gli utenti laddove, date le caratteristiche del mercato rilevante e della regolamentazione, essi si accompagnino a un rafforzamento della posizione dominante della società Ferrovie dello Stato tale da comportare una limitazione sostanziale e durevole della concorrenza.

Per quanto concerne il trasporto pubblico locale, la limitata sovrapposizione dei servizi offerti dall'impresa acquisita con i servizi offerti dalla società Ferrovie dello Stato e le caratteristiche della vigente regolamentazione hanno portato a concludere che la concentrazione non comportasse gli effetti di restrizione della concorrenza di cui all'art. 6 della legge. Viceversa, nel trasporto interregionale la pressoché totale sovrapposizione delle tratte servite dalla società Marozzi con quelle servite dalle Ferrovie dello Stato, unita alla minore rilevanza dei vantaggi derivanti dall'integrazione delle diverse modalità di trasporto sulle lunghe distanze e dal minore grado di tutela offerta dal regime regolamentare, è stata ritenuta tale da determinare un rafforzamento della posizione dominante delle Ferrovie dello Stato in grado di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Nel dicembre 1993 le Ferrovie dello Stato hanno reso noto di avere modificato l'oggetto della concentrazione originariamente comunicata, impegnandosi ad alienare il controllo della società Marozzi, operante nel mercato del trasporto interregionale. A queste condizioni l'operazione di concentrazione, pur comportando il rafforzamento della posizione dominante delle Ferrovie dello Stato in alcuni mercati, non è stata ritenuta tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. L'Autorità ha pertanto provveduto ad autorizzare ai sensi dell'art. 6, comma 2, l'operazione condizionatamente alla effettiva cessione a terzi, da parte delle Ferrovie dello Stato, del controllo della società Marozzi.

SERVIZI DI AUTOTRASPORTO DI MERCI

Il quadro normativo e l'intervento dell'Autorità

Nell'ambito del Regolamento del Consiglio europeo del 21 dicembre 1989, n. 4058, in materia di formazione dei prezzi per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri⁶⁶, è stato sancito che "la libera formazione dei prezzi rappresenta il regime tariffario più adatto alla creazione di un mercato libero dei trasporti". La disciplina dell'attività di autotrasporto di merci su strada per conto di terzi vigente in Italia si discosta sensibilmente dal quadro di liberalizzazione auspicato dagli organi comunitari.

La normativa, costituita dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, così come modificata dalla legge 30 marzo 1987, n. 132, affida al Ministro dei Trasporti il compito di adottare provvedimenti per contingentare il numero delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività, introducendo pertanto una regolamentazione strutturale del mercato. Essa inoltre prevede per i trasporti di merci su strada un sistema di tariffe a forcella obbligatorie, approvate dal Ministro dei Trasporti su proposta del comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

Con il decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, l'obbligatorietà del sistema di tariffe a forcella, precedentemente in vigore per i trasporti di merci su strada, è stata estesa a qualunque contratto che preveda anche un'attività di autotrasporto. Inoltre il decreto ha introdotto un regime giuridico di particolare favore per i contratti di autotrasporto stipulati rispettando le condizioni previste dal sistema tariffario a forcella, con riferimento sia alla prescrizione dei diritti acquisiti sia al recupero dei crediti.

Nel maggio 1993, nella fase di conversione in legge di questo provvedimento, l'Autorità ha effettuato una segnalazione ai sensi dell'art. 22 al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti, rilevando che l'estensione e il rafforzamento del regime di obbligatorietà della forcella introdotti dal decreto legge n. 82/93 allontanano la normativa italiana dall'obiettivo della progressiva eliminazione della regolamentazione tariffaria del settore auspicata a livello comunitario. In tale occasione l'Autorità ha auspicato, più in generale, un progressivo adattamento della disciplina settoriale ai principi della concorrenza.

Il decreto legge n. 82/93 è stato convertito in legge senza modifiche⁶⁷ e, quindi, senza che venissero recepiti i rilievi formulati dall'Autorità. La Commissione Lavori Pubblici del Senato ha peraltro approvato un ordine del giorno che, riprendendo le argomentazioni dell'Autorità, impegnava il Governo a presentare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, un disegno di legge di riforma del settore dell'autotrasporto merci che prevedesse una graduale liberalizzazione dell'accesso al mercato e del meccanismo di formazione dei prezzi.

DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

L'intervento pubblico nel settore dei carburanti per autotrazione

Le modalità di intervento pubblico in materia di prezzi dei carburanti per autotrazione sono sostanzialmente mutate nel corso degli ultimi anni, in direzione di una progressiva liberalizzazione. Il 31 luglio 1991, abbandonando il precedente regime di prezzi amministrati che comportava la fissazione di un prezzo massimo per i prodotti, è stato introdotto un regime di sorveglianza dei prezzi che prevedeva per le imprese petrolifere l'obbligo di comunicare al CIP il prezzo franco partenza, il prezzo franco punto vendita e il prezzo massimo da praticare al consumo nei punti vendita caratterizzati dal proprio marchio. A partire dall'ottobre 1993, con delibera del CIPE, i prezzi dei carburanti e dei prodotti per riscaldamento

sono stati liberalizzati. E' stato peraltro previsto sino al 30 aprile 1994, anche al fine di garantire un adeguato margine di tempo alla regolazione contrattuale di nuovi rapporti tra compagnie e gestori, l'obbligo di deposito dei listini presso il Ministero dell'Industria.

Per i restanti aspetti, il mercato della distribuzione al dettaglio dei carburanti per autotrazione è tuttora fortemente regolamentato. Sono oggetto di specifiche disposizioni normative le condizioni di entrata nel mercato, la possibilità di potenziare i punti di vendita e di mutarne la collocazione, i rapporti tra i soggetti operanti nei diversi stadi della produzione, la gamma dei prodotti che possono essere venduti e gli orari di esercizio dell'attività commerciale. La pervasività della regolamentazione del settore si discosta in misura significativa dalle modalità di intervento pubblico prevalenti nei principali paesi europei.

La vigente disciplina del settore della distribuzione di carburanti per autotrazione si fonda principalmente sull'art. 16 del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, "Provvedimenti straordinari per la ripresa economica", e sul relativo Regolamento di attuazione, DPR 27 ottobre 1971, n. 1269. L'attività inerente all'installazione e all'esercizio degli impianti di distribuzione automatica di carburanti costituisce pubblico servizio ed è soggetta a concessione, rilasciata a livello regionale previa autorizzazione del Comune nel cui territorio è ubicato l'impianto. Dalla fine degli anni Settanta è previsto che le Regioni predispongano, ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni amministrative, appositi Piani regionali di razionalizzazione della rete distributiva di carburanti, in base a una logica di programmazione strutturale della rete.

A livello nazionale, le linee guida della politica pubblica nel settore sono state definite dai successivi Piani energetici nazionali, che hanno fatto ripetutamente riferimento alle esigenze di razionalizzazione della rete distributiva, e da alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra cui il più recente è il DPCM 11 settembre 1989.

L'ultimo Piano energetico nazionale, del 1988, suggeriva in particolare di "procedere, allo scopo di favorire la razionalizzazione del circuito distributivo, ad una liberalizzazione del mercato, sia rimuovendo vincoli e limitazioni su orari, servizi accessori e prodotti in vendita, sia snellendo le procedure amministrative, in modo da favorire la concorrenzialità tra gli operatori, anche nell'ambito di nuove forme contrattuali con i gestori nell'ambito dell'indirizzo di liberalizzazione dei prezzi, tenendo conto degli effetti socio-economici di questi provvedimenti".

Nonostante l'enfasi posta dal Piano del 1988 sulle esigenze di liberalizzazione dei mercati, nel DPCM 11 settembre 1989 è stato mantenuto un approccio secondo il quale la ristrutturazione deve essere sollecitata "attraverso le condizioni poste per il rilascio di nuove concessioni e di autorizzazioni per il potenziamento degli impianti esistenti". Questo provvedimento, tuttora in vigore, consente il rilascio di nuove concessioni per l'installazione e l'esercizio degli impianti solo previa rinuncia alla concessione di due impianti installati e funzionanti e previo impegno al loro smantellamento, da avviare contestualmente all'ottenimento della nuova concessione. Per ciò che concerne potenziamenti e modifiche, è previsto che l'aggiunta di nuovi carburanti in un impianto di distribuzione esistente o l'installazione di apparecchiature self service pre-pagamento possa essere autorizzata solo previa rinuncia alla concessione di un altro impianto installato e funzionante e previo impegno al suo smantellamento.

La determinazione degli orari di apertura dei distributori di carburante per autotrazione è di competenza dei Comuni, nel rispetto degli indirizzi generali adottati dalle Regioni di appartenenza. A livello nazionale, vengono fissate alcune direttive generali per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate in materia di orari di apertura degli impianti. Pur nella previsione di un obbligo di apertura minima degli esercizi, la normativa nazionale (DPCM 11 settembre 1989) consentirebbe ampi margini di flessibilità nella possibilità di determinare gli orari addizionali di apertura da parte dei soggetti interessati. L'impostazione adottata dalle leggi regionali che rivolgono direttive ai Comuni riguardo ai criteri di

determinazione degli orari di vendita degli impianti è generalmente molto più restrittiva. Ad essa corrisponde l'imposizione da parte delle autorità locali di obblighi di chiusura dei distributori in determinati orari e di limiti al numero di esercizi che possono restare aperti nei giorni domenicali e festivi e negli orari notturni, nonché l'uniformità a livello regionale degli orari di apertura nei giorni feriali, in nome di presunte esigenze dell'utenza.

Un altro importante aspetto della vigente normativa concerne i rapporti contrattuali tra concessionari e gestori dei punti di vendita. In particolare, la legge n. 1034/70 prevede che tra essi si realizzi obbligatoriamente un rapporto di comodato relativo all'utilizzo degli apparecchi di distribuzione e delle attrezzature fisse e mobili.

Infine, la gamma di prodotti che può essere venduta presso gli impianti di distribuzione automatica di carburanti è individuata in linea di massima da una speciale Tabella merceologica, prevista dal decreto ministeriale n. 375/88, che peraltro richiama l'esigenza di tenere conto "della natura degli esercizi, degli usi e delle esigenze del pubblico" e mantiene la possibilità per i Comuni di apportare alcune modifiche (art. 56). Per la vendita di tali prodotti da parte dei distributori è sufficiente una semplice autorizzazione comunale, volta ad accertare l'iscrizione del richiedente al Registro degli esercenti il commercio. La gamma dei prodotti indicati a livello locale nella Tabella speciale è generalmente piuttosto limitata.

La situazione concorrenziale

Il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione è caratterizzato dall'esistenza di una forte integrazione verticale con le attività di produzione dei carburanti, di trasporto e immagazzinaggio dei prodotti. Le compagnie petrolifere da cui provengono i carburanti commercializzati nella rete di vendita in Italia sono nove, di cui due facenti capo all'Eni (Agip Petroli e IP Italiana Petroli). La struttura dell'offerta è relativamente concentrata: in relazione all'erogato complessivo sulla rete nazionale (ordinaria e autostradale) le due compagnie petrolifere pubbliche detengono una quota di mercato pari al 47,6%; la quota di mercato detenuta complessivamente dalle principali quattro imprese (CR4) è pari al 73,3%.

La titolarità degli impianti di distribuzione al dettaglio di carburanti sulla rete autostradale è esclusivamente di compagnie petrolifere. Nella rete ordinaria, invece, la titolarità delle concessioni è per circa il 70% di compagnie petrolifere, per il 15% di soggetti proprietari di oltre 5 impianti (cosiddetti retisti) e per il restante 15% di concessionari per lo più proprietari di un singolo impianto. La maggior parte dei punti di vendita la cui titolarità non è di compagnie petrolifere è comunque con queste convenzionata, mediante rapporti di fornitura esclusiva dei carburanti.

L'evoluzione della struttura della distribuzione al dettaglio dei carburanti per autotrazione è stata caratterizzata nel dopoguerra da una prolungata crescita del numero dei punti di vendita, passati da circa 8.000 nel 1950 a 42.000 nel 1970. Dall'inizio degli anni Settanta è invece in atto un processo, sia pure lento, di riduzione del numero dei punti di vendita della rete nazionale. Secondo stime relative al 1993, la rete di vendita a livello nazionale è costituita da 29.900 punti di vendita, per un erogato complessivo di oltre 32 milioni di metri cubi.

Analoghi processi di iniziale sviluppo e successivo ridimensionamento del numero dei punti di vendita hanno caratterizzato l'evoluzione della rete di distribuzione dei carburanti negli altri principali paesi europei. Tuttavia, il fenomeno della ristrutturazione ha avuto in tali contesti dimensioni molto più consistenti, tanto che comunemente si ritiene che in essi si sia realizzato un processo di razionalizzazione che in Italia è ancora da attuare. In Francia per esempio, si è passati da 42.000 punti vendita degli anni Settanta a circa 22.000 nel 1991; in Germania e nel Regno Unito la riduzione degli impianti di

distribuzione di carburanti risulta ancora più accentuata: nel 1991 risultavano operativi, rispettivamente, circa 18.000 e 19.000 punti vendita.

Nei confronti internazionali tra le caratteristiche della rete di vendita in Italia e negli altri paesi europei è necessario tenere conto di numerosi aspetti. Una delle variabili da prendere in considerazione è l'erogato medio per punto di vendita. A fronte dei 1.090 metri cubi annui erogati mediamente in Italia, in Francia e nel Regno Unito l'erogato medio per punto vendita supera i 1.800 metri cubi, mentre in Germania raggiunge 2.400 metri cubi. Il numero di punti vendita dotati di self service e la rilevanza delle attività *non oil* svolte presso i punti di vendita come fonte di reddito per i gestori sono mediamente minori in Italia rispetto agli altri paesi. Altre caratteristiche rilevanti, tenuto conto degli interessi dei consumatori, sono il numero di ore giornaliere e di giorni annuali di apertura dei punti di vendita, inferiore alle medie europee. Inoltre i livelli dei prezzi al consumo dei carburanti per autotrazione, anche al netto degli elevati oneri fiscali, pari per la benzina a oltre due terzi del prezzo finale, sono più elevati rispetto a quelli prevalenti negli altri paesi europei.

Gli esistenti vincoli normativi condizionano fortemente sia la concorrenza tra gli operatori presenti nel mercato (concorrenza effettiva), sia le possibilità di entrata di nuovi concorrenti (concorrenza potenziale) nel settore della distribuzione di carburanti per autotrazione. Al riguardo vanno rilevate le limitazioni relative alle modalità di ingresso sul mercato derivanti dalle disposizioni che subordinano il rilascio della concessione per l'apertura di un nuovo impianto alla previa restituzione di due concessioni già esistenti.

La regolamentazione degli orari incide prevalentemente sulla concorrenza effettiva, in quanto non tiene conto del tipo dei punti vendita e dei servizi accessori, né degli investimenti realizzati sugli impianti dalle società concessionarie. I punti vendita a più elevata capacità produttiva partecipano alle turnazioni allo stesso modo e hanno sostanzialmente gli stessi orari degli impianti a minore capacità. La regolamentazione ha in questo modo consentito rendite di posizione agli impianti meno efficienti a spese di quelli potenzialmente più efficienti, così che per aumentare la propria quota di mercato un operatore spesso trova più conveniente acquisire un punto vendita, anche obsoleto, piuttosto che potenziarne uno di proprietà.

Più in generale, i limiti alla flessibilità degli orari e della gamma di prodotti vendibili imposti dalla normativa hanno prodotto in Italia una situazione in cui i profitti delle imprese petrolifere crescono proporzionalmente al numero dei punti di vendita da esse detenuti sul territorio. A tale situazione corrispondono scarsi incentivi a investire nell'ammodernamento degli impianti e una strutturale incapacità delle imprese a procedere spontaneamente a un ridimensionamento della rete di vendita, seguendo un modello di ristrutturazione analogo a quello realizzatosi in altri paesi, quali la Francia, la Germania e il Regno Unito.

Intesa sulla ristrutturazione della rete ordinaria di carburanti per autotrazione

Gli interventi dell'Autorità

Nel luglio 1991, contestualmente all'introduzione del regime di sorveglianza dei prezzi, il Ministro dell'Industria è stato incaricato di prospettare al CIPE le iniziative da assumere, anche mediante la costituzione di consorzi tra gli operatori, per promuovere la ristrutturazione della rete distributiva.

Il 19 dicembre 1991 il Ministero dell'Industria, l'Agip Petroli Spa, l'IP Spa, l'Unione Petrolifera (associazione a cui aderiscono tutte le altre compagnie petrolifere operanti in Italia), il Consorzio Grandi Reti (che raggruppa le società che detengono concessioni di oltre 5 impianti), e l'Assopetroli (che

riunisce 600 imprese, nella maggior parte grossisti) hanno sottoscritto un protocollo di intesa, con il quale ogni firmatario si impegna a dare attuazione nel triennio 1992-1994, in proprio o attraverso propri associati, a un piano nazionale di ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti che portasse alla chiusura di punti di vendita tali da rendere conto, complessivamente, dell'11% dei volumi di carburante per autotrazione immessi al consumo attraverso la rete ordinaria nel corso del 1991. Ciascun soggetto avrebbe dovuto contribuire a tale riduzione in proporzione alla propria quota di mercato, misurata rispetto all'erogato complessivo sulla rete ordinaria e autostradale. La riduzione avrebbe dovuto avvenire gradualmente nel corso dei tre anni (3% nel 1992, 4% nel 1993 e 4% nel 1994). In base a tale programma si sarebbero dovuti chiudere a livello nazionale fra 6000 e 7000 punti di vendita, pari a circa il 23% degli impianti attualmente esistenti. Per realizzare tale obiettivo era prevista la costituzione di un consorzio al quale avrebbero potuto associarsi, su base volontaria, singoli concessionari o consorzi tra concessionari.

Nell'agosto 1992, le imprese Agip Petroli Spa e IP Spa, la società consortile Consorzio Grandi Reti e l'Unione Petrolifera hanno informato l'Autorità, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 287/90, dell'intenzione di costituire il consorzio sopra descritto; esse hanno inoltre formulato, qualora l'accordo fosse risultato in violazione dell'art. 2 della legge, la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4.

Obiettivo del consorzio, secondo quanto dichiarato dalle parti, era la ristrutturazione della rete distributiva di carburanti attraverso la chiusura di un elevato numero di impianti al fine di conseguire un miglior grado di utilizzazione dei punti vendita rimanenti. Nelle linee guida relative alla costituzione del consorzio era prevista la predisposizione di un piano nazionale di ristrutturazione della rete ordinaria di distribuzione, da aggiornare annualmente, che indicasse a livello regionale gli impianti che ciascun consorziato si impegna a chiudere. Era peraltro consentito ai singoli concessionari, mantenendo i propri impegni di chiusura in termini di quantità di carburante erogato, mutare l'individuazione degli impianti da chiudere.

L'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare la compatibilità di questo accordo, avente ad oggetto la chiusura concordata di un elevato numero di impianti, con le disposizioni a tutela della concorrenza. Ipotizzando l'assenza di modifiche nella normativa, l'Autorità ha osservato che l'accordo di riduzione dei punti di vendita, quale misura straordinaria e temporanea volta ad attenuare il divario della struttura distributiva italiana rispetto a quella dei maggiori paesi europei, avrebbe dovuto essere diretto esclusivamente ad assicurare ciascun operatore circa i comportamenti paralleli dei concorrenti, vincolando ciascuna impresa a chiudere la percentuale stabilita di impianti secondo criteri obiettivi di efficienza. L'accordo comunicato non è parso riconducibile univocamente a questa impostazione.

In particolare, il meccanismo predisposto nelle linee guida dello istituendo consorzio non escludeva un costante scambio di informazioni tra i concessionari circa i rispettivi piani di chiusura, cosicché nulla impediva che l'individuazione degli impianti da chiudere fosse oggetto di contrattazioni volte a falsare il gioco della concorrenza. Questa possibilità risultava rafforzata dalla possibilità per il Consorzio di specificare di anno in anno i piani di ristrutturazione delle singole imprese, coordinandoli e, se necessario, riequilibrando territorialmente le chiusure.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha giudicato l'intesa comunicata in violazione dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge. L'accordo non è stato inoltre ritenuto suscettibile di autorizzazione in deroga, in quanto non avrebbe necessariamente comportato, come richiesto dall'art. 4 della legge, sostanziali benefici per i consumatori. In proposito si è osservato che la riduzione del numero di punti di vendita non comporta necessariamente benefici netti per i consumatori in termini di qualità del

servizio. Inoltre, l'ipotesi che una parte sostanziale delle eventuali riduzioni di costo venisse trasferita ai consumatori è apparsa poco probabile in condizioni di ridotta concorrenza.

Segnalazione ai sensi degli artt. 21 e 22 sulla disciplina della distribuzione di carburanti per autotrazione

Nel luglio 1993, in concomitanza con la conclusione dell'istruttoria in merito all'intesa per la ristrutturazione della rete, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica una segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, relativa alle limitazioni e alle distorsioni al funzionamento del mercato derivanti dalla attuale normativa in materia di distribuzione di carburanti per autotrazione.

In tale occasione l'Autorità ha sostenuto che molti dei vigenti vincoli normativi risultano inutili, e in alcuni casi addirittura controproducenti, per il perseguimento di obiettivi di interesse generale quali il contenimento del livello dei prezzi e dei costi di rifornimento per i consumatori e la garanzia di un livello minimo di offerta in termini di orario di apertura e di servizio nelle località isolate. Tali obiettivi potrebbero essere più efficacemente perseguiti modificando la normativa in modo da accrescere gli stimoli derivanti dalla concorrenza effettiva e potenziale. L'eliminazione degli ingiustificati vincoli al funzionamento del mercato avrebbe, inoltre, l'effetto di rimuovere i principali ostacoli all'avvio di un processo spontaneo e concorrenziale di ristrutturazione della rete di vendita.

In questa prospettiva, al fine di garantire ai consumatori il contenimento dei prezzi e di accrescere gli incentivi all'efficienza produttiva, l'Autorità ha suggerito di eliminare il regime concessorio previsto dall'art. 16, comma 1, della legge n. 1034/70, ispirato a una logica di pianificazione della rete, sostituendolo con un regime di autorizzazione fondato su considerazioni di tipo urbanistico, di viabilità, sicurezza e tutela del consumatore. Inoltre, al fine di evitare che attraverso la normativa si creino ingiustificate discriminazioni tra imprese, è stata segnalata l'opportunità di evitare che vincoli amministrativi ostacolino l'apertura di punti di vendita monoprodotto, volti alla commercializzazione di GPL o di altri carburanti.

Per quanto concerne le condizioni a cui è attualmente subordinato il rilascio di autorizzazioni al potenziamento degli impianti, definito come aggiunta di nuovi carburanti a quelli commercializzati in un impianto esistente o installazione di apparecchiature self service pre-pagamento, è stata auspicata l'eliminazione della disposizione che condiziona l'autorizzazione alla previa rinuncia a un decreto di concessione, lasciando al riguardo piena autonomia decisionale agli operatori.

È stata anche sottolineata l'esigenza di una forte semplificazione dei procedimenti amministrativi connessi all'installazione e all'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti, ispirata ai principi della legge n. 241/90, con particolare riguardo ai termini di conclusione del procedimento e all'utilizzazione dell'istituto del silenzio-assenso. Per questo aspetto, la segnalazione dell'Autorità ha avuto un seguito, attraverso l'inclusione della normativa in materia di distribuzione di carburanti per autotrazione tra i provvedimenti per i quali l'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha conferito delega al Governo a predisporre regolamenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

In materia di orari l'Autorità ritiene che sarebbe possibile accrescere notevolmente le possibilità di concorrenza tra le imprese estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa ed evitando l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di chiusura degli impianti o di uniformità degli orari di apertura. Tali obiettivi potrebbero essere perseguiti in sede di

emanazione di nuove direttive alle Regioni per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di distribuzione di carburanti.

Con riferimento alle attività *non oil*, è stato auspicato l'ampliamento delle Tabelle merceologiche connesse all'attività di distribuzione dei carburanti, all'interno di un processo generale di modifica della normativa della distribuzione commerciale (legge n. 426/71 e DM n. 375/88) volto ad eliminare i vincoli ingiustificati all'estensione della gamma di prodotti che possono essere venduti da un esercizio commerciale.

Infine, in materia di rapporti contrattuali tra compagnie petrolifere e gestori dei punti di vendita l'Autorità ha segnalato l'esigenza di eliminare dalla normativa vigente l'obbligatorietà del rapporto di comodato, consentendo così una maggiore flessibilità nelle relazioni tra le parti che possa portare, tra l'altro, a una valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale dei gestori.

Indagine conoscitiva ai sensi dell'art. 12, comma 2

Nel gennaio 1994, rilevando che i contratti tra le compagnie petrolifere e i gestori disciplinano non solo la distribuzione di carburanti ma anche l'esercizio di attività non petrolifere a questa collegate e tenendo conto degli indirizzi comunitari in materia che emergono dal Regolamento CE n. 1984/8368, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore, volta tra l'altro ad accertare se gli accordi anche di tipo contrattuale posti in essere tra le imprese petrolifere e i gestori comportino che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata.

DISTRIBUZIONE DI GAS DI PETROLIO LIQUEFATTI PER USO DOMESTICO

Caratteristiche del settore e aspetti normativi

I gas di petrolio liquefatti (Gpl) sono miscele di idrocarburi, costituite essenzialmente da propano, propilene, butani e butileni, che possono essere ricavate dal gas naturale, dal petrolio greggio oppure provenire da vari processi di raffinaria. Nel 1991 in Italia il 47% dei consumi era soddisfatto da importazioni.

La facilità di liquefazione e di trasporto e la relativa sicurezza di impiego rendono i Gpl utili come combustibili domestici e industriali, specie in quelle zone sprovviste di reti di distribuzione di gas di città e di gas naturale. Rispetto a quest'ultimo, essi hanno il vantaggio di poter essere contenuti in recipienti di spessore limitato, quindi più facilmente maneggevoli.

Il principale utilizzo dei Gpl è quello domestico; per tale destinazione i prodotti vengono distribuiti alternativamente in piccoli serbatoi oppure in bombole. Il canale dei piccoli serbatoi è di particolare rilevanza dal punto di vista quantitativo. Il fatturato della distribuzione e commercializzazione di Gpl per piccoli serbatoi è stato stimato nel 1991 in circa 1.081 miliardi di lire. I consumi di Gpl nello stesso anno ammontavano a 3.357.000 tonnellate di cui 1.118.000 tonnellate per piccoli serbatoi. Nel settore della distribuzione di Gpl, includendo i distributori di Gpl per uso trazione, operano circa 500 imprese.

L'utilizzo di Gpl basato sull'impiego di piccoli serbatoi non è caratterizzato da significative possibilità di sostituzione per gli utenti. I serbatoi, infatti, vengono installati solo nei casi in cui non sia presente un collegamento diretto con le tubazioni per il gas di città o il metano; la presenza del collegamento per tubazioni non dipende da alcuna scelta individuale dell'utente. Inoltre, anche se

potenzialmente gli stessi serbatoi potrebbero essere utilizzati per il gas naturale o per altre frazioni specifiche del petrolio, problemi di convenienza economica e soprattutto di sicurezza e tecnici scoraggiano l'uso di altri gas oltre al Gpl per la piccola utenza domestica.

Il prezzo del Gpl per piccoli serbatoi è stato amministrato dal CIP dal 1974 al 31 marzo 1985, passando successivamente ad un regime di sorveglianza durato sino al 15 settembre 1991. A partire da quella data il prezzo del prodotto è stato liberalizzato.

L'attività di distribuzione di Gpl è disciplinata da una specifica normativa⁶⁹. Chiunque intenda installare o gestire impianti di riempimento e di travaso o depositi di Gpl necessita di una concessione amministrativa. Le operazioni di riempimento devono essere effettuate di regola da chi gestisce l'impianto e in propri serbatoi, ma è altresì ammesso che il riempimento sia effettuato da terzi, con particolari controlli. Nei casi in cui il titolare dell'attività di distribuzione e vendita di Gpl non disponga di un proprio deposito, è richiesta una concessione speciale; a carico di chi si serve di serbatoi di terzi è imposta una cauzione e vi è un obbligo di assicurazione. E' infine prevista una serie di requisiti e controlli per la progettazione e installazione degli impianti per il trasporto e l'utilizzazione del gas liquido all'interno degli edifici, per qualsiasi uso.

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità è intervenuta nel mercato del Gpl a uso domestico a seguito della notizia, apparsa sulla rivista "Gpl informazioni", dell'approvazione da parte del Consiglio di Presidenza del Centro Italiano Gpl di una delibera concernente un contratto tipo che disciplinava le condizioni di fornitura alla clientela, nonché l'installazione di serbatoi di Gpl.

Lo schema contrattuale prevedeva: un contratto di fornitura pluriennale di Gpl con vincolo di esclusiva a favore dell'impresa distributrice; un contratto di cessione in comodato del serbatoio e relativa manutenzione; la facoltà per l'impresa distributrice di modificare il prezzo del Gpl in relazione ai mutamenti dei costi della materia prima, degli oneri fiscali, dei costi di lavorazione e distribuzione; l'obbligo per il cliente di acquistare un quantitativo minimo annuo di Gpl; il rimborso da parte del cliente delle spese sostenute dall'impresa di distribuzione per la rimozione del serbatoio nell'ipotesi di risoluzione del contratto.

Poichè le condizioni contenute nel contratto tipo venivano applicate da un vasto numero di imprese, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 14 della legge, ritenendo che la deliberazione del Consiglio di Presidenza del Centro potesse avere l'effetto di restringere la concorrenza all'interno del mercato interessato.

In considerazione della diversa connotazione della domanda di fornitura di Gpl, sono stati individuati due segmenti di mercato, relativi rispettivamente agli utenti non ancora sotto contratto e al più ampio insieme degli utenti sotto contratto. Nel primo segmento le imprese sottostanno a una forte dinamica concorrenziale; nel secondo il legame con l'impresa distributrice di Gpl, in ragione del comodato e dell'esclusiva, elimina ogni forma o possibilità di concorrenza. Il vincolo pluriennale del contratto di fornitura e l'esclusiva fanno infatti venire meno ogni possibilità di fornitura di Gpl alternativa a quella effettuata dall'impresa che ha stipulato il contratto con il cliente. L'obbligo del cliente di fare disinstallare il serbatoio nel caso in cui voglia recedere dal contratto, sostenendo le relative spese, costituisce una remora per l'utente allo scioglimento del vincolo contrattuale. Questa evenienza, peraltro eccezionale, è raramente collegata a una proposta commerciale di imprese concorrenti e generalmente dipende dalla preferenza accordata dall'utente a fonti energetiche alternative, quale ad esempio il metano.

Questa situazione contribuisce a produrre l'effetto di compartimentazione del mercato interessato, inibendo lo sviluppo di mercati per prestazioni della sola fornitura o per prestazioni diverse. Per un'impresa è difficile infatti attuare una politica commerciale fondata sulla sola fornitura di Gpl, così come è difficile per tutte le imprese proporre esclusivamente le altre prestazioni, quali l'uso del serbatoio e la sua manutenzione.

Le società di distribuzione di Gpl hanno sostenuto la necessità del comodato del serbatoio e, conseguentemente, dell'esclusiva, per potere garantire la sicurezza degli impianti di Gpl attraverso un'adeguata manutenzione da effettuare soprattutto nella fase di riempimento del serbatoio. Tale tesi non è stata accolta dall'Autorità, che ha evidenziato che a fini di sicurezza sarebbe preferibile affidare la manutenzione dei piccoli serbatoi a società specializzate, risultando spesso insufficiente la manutenzione attualmente svolta dalle società di distribuzione.

L'adozione di una pratica contrattuale omogenea da parte delle imprese aderenti al Centro Italiano Gpl, che rappresentano i maggiori operatori del settore, è stata ritenuta dall'Autorità una pratica concordata. La delibera adottata dal Centro è stata considerata prova del carattere concordato della pratica. Ciascuna impresa era infatti consapevole che le imprese operanti nel settore si sarebbero attenute alla medesima prassi contrattuale, sostituendo la reciproca collaborazione ai rischi della concorrenza.

L'Autorità ha ritenuto che attraverso la delibera del Centro le imprese abbiano espresso la volontà di perpetuare quella pratica commerciale, consistente nel dare in comodato il serbatoio e nell'imporre la fornitura con vincolo di esclusiva, per potersi sottrarre a possibili effetti concorrenziali derivanti dalla liberalizzazione del prezzo del Gpl. Tenuto anche conto del fatto che gli associati al Centro rappresentano le maggiori imprese del settore e detengono nello stesso una quota di mercato superiore al 50%, l'intesa è stata ritenuta in violazione dell'art. 2, comma 2, lettere a) e b), della legge n. 287/90.

Essa non è stata ritenuta meritevole di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4, in quanto le caratteristiche restrittive dell'intesa non erano necessarie al fine di garantire la sicurezza degli utenti e, più in generale, la pratica concordata non comportava miglioramenti delle condizioni di offerta sul mercato tali da generare sostanziali benefici per i consumatori.

In base agli elementi emersi nell'ambito dell'istruttoria relativa alla pratica concordata posta in essere dalle imprese aderenti al Centro Italiano Gpl nella distribuzione di Gpl per riscaldamento, nell'aprile 1993 l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva di natura generale, tuttora in corso, in merito alle condizioni di concorrenza nel settore.

SERVIZI ASSICURATIVI

Evoluzione della normativa e caratteristiche del settore assicurativo in Italia

Come nella maggior parte dei paesi industriali, in Italia il settore assicurativo è assoggettato a una diffusa regolamentazione. Quest'ultima ha assunto molteplici forme, includendo la fissazione o autorizzazione preventiva delle tariffe, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa, la costituzione di fondi coattivi di garanzia, la fissazione di coefficienti patrimoniali e di fondi di riserva. La normativa è differenziata in relazione ai diversi rami assicurativi: mentre i rami delle assicurazioni vita, responsabilità civile auto (r.c. auto) e grandine sono caratterizzati da una regolamentazione particolarmente penetrante, gli altri rami danni sono assoggettati a forme di controllo più indirette.

La politica di creazione di un mercato unico dei servizi assicurativi promossa a livello europeo e incentrata sui principi di libera prestazione del servizio e di liberalizzazione tariffaria ha già comportato la necessità di alcune modifiche alla normativa italiana. L'entrata in vigore nel luglio 1994 delle direttive comunitarie cosiddette "di terza generazione"⁷⁰, recepite nel nostro ordinamento con la legge 22

febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993), avrà un ampio impatto sul vigente sistema regolamentativo, comportando l'eliminazione di tutte le forme di determinazione e approvazione preventiva delle tariffe. Diverrà inoltre possibile per i soggetti residenti in Italia stipulare direttamente polizze assicurative con compagnie assicuratrici non insediate nel nostro paese. La politica regolamentativa che si viene a delineare dovrà essere prevalentemente basata su forme più indirette di controllo (coefficienti patrimoniali, riserve), in parte armonizzate a livello comunitario. Non più compatibili con i principi delle nuove direttive sono, con riferimento alle polizze vita, le disposizioni normative da cui derivano il divieto di praticare sconti, gli impedimenti alla cosiddetta "distrazione" delle polizze e l'impossibilità di rescindere il contratto assicurativo nel caso in cui questo sia stato ceduto ad altra compagnia.

La parziale deregolamentazione e, soprattutto, lo spostamento di enfasi su strumenti indiretti piuttosto che diretti e preventivi di controllo può costituire un impulso alla concorrenza tra le compagnie, favorendo la ricerca di prodotti conformi alle esigenze differenziate della clientela e una maggiore efficienza nella gestione delle risorse, dalla quale può derivare un effetto positivo sul costo del servizio.

Il quadro normativo e l'intervento pubblico in campo previdenziale e assistenziale hanno fortemente condizionato le dimensioni del settore assicurativo in Italia, relativamente ridotte rispetto a quelle prevalenti in altri paesi industriali⁷¹, nonché la composizione del mercato. L'estensione del segmento dell'assicurazione della responsabilità civile auto, che ha raccolto 14.690 miliardi di premi nel 1992, e il modesto sviluppo del ramo vita e di talune tipologie di assicurazione danni, quali le polizze sanitarie, costituiscono evidenti e contrastanti effetti dell'intervento pubblico.

Tra il 1989 e il 1992 il tasso medio annuo di aumento della raccolta di premi è stato pari al 13,6% nel ramo danni e al 19,5% nel ramo vita e capitalizzazione; tuttavia, tenuto conto che nello stesso periodo si è manifestata una accentuazione della rischiosità in molti rami danni (ad esempio, nel ramo auto rischi diversi), probabilmente in tali rami il numero di polizze si è ristretto rispetto alla dimensione raggiunta sul finire degli anni Ottanta.

Alla fine del 1992 in Italia esistevano 97 compagnie abilitate all'esercizio nel ramo vita, 197 compagnie attive nei rami danni e 26 compagnie che risultavano a operatività completa. Il grado di concentrazione, misurato dalla somma delle quote di mercato delle prime quattro compagnie (CR4), non appare particolarmente elevato nel ramo danni, dove è pari al 31,9%, mentre nel ramo vita e capitalizzazione raggiunge il 50,9%. Tuttavia, molte compagnie assicurative non sono tra loro indipendenti, essendo controllate da un medesimo soggetto; pertanto, se calcolato tenendo conto degli esistenti rapporti di controllo, il grado di concentrazione nel settore assicurativo italiano risulta più elevato, essendo il CR4 pari al 38,9% nel ramo danni e al 62,5% nel ramo vita e capitalizzazione.

Il settore assicurativo in Italia è stato inoltre a lungo caratterizzato da una struttura distributiva particolarmente onerosa. Con l'eccezione di un'unica impresa, tutte le polizze assicurative vengono distribuite da reti autonome delle compagnie. Oltre il 70 per cento delle polizze è venduto da agenti, prevalentemente monomandatari; una parte modesta, concernente contratti assicurativi con imprese, è intermediata da broker; infine, una quota ancora limitata, circa il 7 per cento, ma in forte crescita, è distribuita dal canale bancario. È pressoché assente la vendita per corrispondenza e l'intermediazione dei broker per quanto concerne i contratti assicurativi con le famiglie.

Anche in ragione dei costi specifici del canale agenziale, il costo del servizio assicurativo in Italia risulta elevato se confrontato con gli standard di altri paesi. In questo contesto, gli accordi distributivi tra banche e assicurazioni, riguardanti prevalentemente la vendita di prodotti vita, seppur anch'essi caratterizzati da relazioni di esclusiva, hanno rappresentato un elemento di novità.

Gli elementi di criticità presenti nel settore assicurativo hanno riflessi in termini di costi del servizio e di varietà di prodotti. Per quanto attiene al costo del servizio, per i rami danni non è agevole condurre

confronti internazionali, dal momento che è presumibile che le tipologie dei contratti assicurativi e i rischi sottostanti varino da paese a paese. Nel ramo vita, dove al contrario non sembrerebbero sussistere rilevanti differenze nel rischio di decesso, il confronto tra premi può fornire indicazioni utili sul costo relativo del servizio. Nella seconda metà degli anni Ottanta in Italia si registrava il prezzo più elevato tra i paesi comunitari: esso rappresentava oltre l'80 per cento in più della media tra i quattro prezzi più bassi. Anche tra i paesi caratterizzati da una diffusa regolamentazione, in cui si riscontrano prezzi del servizio assicurativo sensibilmente più alti che negli altri paesi, l'Italia è quello in cui si rileva il più elevato costo delle polizze vita.

Altro limite dei mercati assicurativi del nostro paese è attinente alla scarsa varietà di prodotti assicurativi nel settore dei rischi di massa. Solo negli ultimi anni le compagnie hanno iniziato ad affrontare le tematiche connesse a un'offerta di polizze differenziata in base alle esigenze dei diversi clienti. Mentre negli altri paesi l'innovazione di prodotto ha rappresentato un forte strumento concorrenziale che ha spesso inciso significativamente sulle performance delle compagnie, in Italia questi sviluppi sono risultati estremamente limitati e sono soprattutto collegati all'integrazione con il canale bancario.

Accordi tra imprese assicurative e indirizzi comunitari

La pratica della cooperazione tra diverse compagnie assicurative è un elemento relativamente comune a tutti i paesi; la mutualità tra assicuratori risale alle origini stesse dell'attività assicurativa. Alcune forme di cooperazione, come i *pool* di coassicurazione e di coriassicurazione, rappresentano soluzioni tecniche idonee per consentire la copertura assicurativa di sinistri di elevato importo unitario se non addirittura di natura catastrofale. Le compagnie che operano tramite un *pool* offrono generalmente lo stesso tipo di servizio in relazione sia alle condizioni di polizza sia al costo. Peraltro tali *pool*, consentendo alle compagnie di minore dimensione di operare anche nel segmento di mercato dei grandi rischi, possono esercitare in generale un effetto positivo sulla concorrenza, sempre che non coinvolgano un eccessivo numero di compagnie.

Al di là di queste tipologie di accordi, strutturati in modo formalmente definito, sono presenti intese meno formalizzate che vanno dalla messa in comune delle informazioni statistiche, alla definizione di condizioni generali di polizza, alla determinazione del premio puro, quando non anche dell'intero premio commerciale, sino a veri e propri accordi di non concorrenza.

Nei vari paesi industriali la politica della concorrenza non sempre è stata considerata applicabile al settore delle assicurazioni, in ragione delle presunte specificità della connessa attività economica. Ad esempio, in Inghilterra e in Germania solo recentemente si è disposto che le compagnie assicurative fossero assoggettate alla normativa antitrust. Negli Stati Uniti questa è tuttora solo parzialmente applicata al settore assicurativo. È stata pertanto di grande rilevanza la decisione della Commissione europea, confermata nel 1987 dalla Corte di Giustizia, di considerare applicabile al settore assicurativo quanto previsto dagli art. 85 e 86 del Trattato⁷².

Il caso affrontato dalla Commissione riguardava una intesa tra le compagnie tedesche in relazione all'assicurazione degli incendi, che era già stata approvata dalle autorità nazionali. In tale circostanza la Commissione ha affermato che: *a)* il settore assicurativo è assoggettato alla normativa sulla concorrenza; *b)* il mercato tedesco è una porzione rilevante del mercato comunitario ed eventuali intese restrittive possono ledere gli scambi di servizi nell'ambito del mercato comune; *c)* accordi sul premio commerciale, ancorché stipulati in situazioni congiunturali sfavorevoli, rappresentano una restrizione alla concorrenza.

Negli anni successivi, molti accordi stipulati da compagnie assicurative di diversi paesi europei sono stati comunicati alla Commissione, al fine di ottenere una attestazione negativa o eventualmente

un'esenzione. Alcuni di questi accordi sono stati ritenuti restrittivi della concorrenza; tuttavia, in un ampio numero di casi in cui l'intesa aveva obiettivi di natura prettamente statistica e non comportava il venire meno della competizione su tutte le componenti del premio, in particolare quella del caricamento, sono state concesse autorizzazioni in deroga ai sensi dell'art. 85, comma 3, del Trattato CE.

L'elevato numero di accordi pervenuti alla Commissione (circa 300) ha spinto quest'ultima a varare un Regolamento di esenzione per categoria che tenesse conto delle esperienze maturate fino ad allora. Il Regolamento, entrato in vigore il 1 aprile 1993, rende inapplicabile l'art. 85 ad accordi tra compagnie di assicurazioni che riguardano: *a)* la cooperazione statistica e la definizione di premi di rischio; *b)* l'individuazione di alcune condizioni generali di polizza; *c)* consorzi di coassicurazione e di coriassicurazione che comunque non coprano rispettivamente più del 10 e del 15 per cento del mercato; *d)* la valutazione e il riconoscimento di apparecchiature di sicurezza.

Resta naturalmente la possibilità di concedere l'esenzione di cui all'art. 85, comma 3, del Trattato a casi non contemplati dal Regolamento. Va peraltro rilevato che è necessario prestare particolare attenzione per evitare che un'interpretazione troppo estensiva del Regolamento non ne snaturi le finalità, rendendolo veicolo per un atteggiamento passivo nei confronti di eventuali intese collusive.

Di fatto, molte delle attività cooperative tra le compagnie si fondano su una esigenza di approfondimento della conoscenza dei fattori rilevanti che sottostanno ai vari rischi assicurati. Tale esigenza si basa, per i rischi di massa, sulla circostanza che la base informativa minima necessaria per sfruttare le usuali metodologie statistiche per il calcolo dei premi è spesso più ampia di quella a disposizione di ciascuna compagnia. Lo scambio di informazioni può risultare utile anche per l'assicurazione dei grandi rischi, laddove dai precedenti assicurativi di un cliente possano essere tratte indicazioni rilevanti relative al suo grado di rischiosità. Va rilevato peraltro che queste forme di cooperazione informativo-statistica non risultano di solito del tutto soddisfacenti, sotto il profilo sia qualitativo che della continuità. Con riferimento al mercato italiano, la cooperazione statistica si è realizzata infatti al suo massimo grado quando le condizioni di mercato hanno mostrato un consistente peggioramento, giacché era interesse delle compagnie maggiori fare percepire rapidamente a tutto il mercato il più elevato grado di rischio associato agli eventi assicurati. Nei cicli congiunturali positivi, lo scambio di informazioni è risultato invece scarso e le compagnie hanno potuto fare affidamento solo sulle proprie banche dati. Seppure con questi limiti, la cooperazione statistica rappresenta comunque un modo per migliorare la percezione del rischio e può consentire anche alle piccole compagnie di entrare sul mercato: pertanto essa può rivelarsi utile anche sotto il profilo concorrenziale. Sullo sfondo di questa attività di cooperazione statistica, possono tuttavia realizzarsi, soprattutto in occasione di fasi congiunturali sfavorevoli, accordi tra le compagnie volti a coordinare la politica di assunzione dei rischi e, nei casi più estremi, a rafforzare, in modo spurio, i legami di clientela.

Gli interventi dell'Autorità

L'intervento dell'Autorità nel settore si è indirizzato su più fronti, al fine di impedire le intese restrittive della concorrenza tra le compagnie, di assecondare il processo di liberalizzazione avviato dalle direttive comunitarie e di favorire una maggiore articolazione dei canali distributivi. Come previsto dall'art. 20, comma 4, i provvedimenti dell'Autorità sono stati adottati sentito il parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP).

Intese orizzontali tra imprese di assicurazione

Per quanto attiene agli accordi tra imprese assicurative, al fine di accertare eventuali violazioni del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 287/90 sono stati avviati tre procedimenti istruttori nei confronti: a) dell'Associazione Nazionale fra le Imprese di Assicurazione (ANIA), relativamente al settore dell'assicurazione auto rischi diversi; b) di un gruppo di primarie compagnie relativamente ai diversi rami danni (ASSICURAZIONI RISCHI DI MASSA); c) dei consorzi Ciag e Ciras, relativamente all'assicurazione contro il rischio grandine (ASSICURAZIONI RISCHI AGRICOLI).

Ania

L'istruttoria nei confronti dell'Ania, associazione senza fini di lucro che riunisce la quasi totalità delle imprese di assicurazione operanti in Italia, è stata avviata con riferimento a due circolari adottate rispettivamente il 13 marzo 1991 e il 13 febbraio 1992 dalla Sezione Tecnica per le Assicurazioni Automobile e indirizzate a tutti gli associati, che contenevano indicazioni circa i tassi di premio puro⁷³, le franchige e le condizioni generali di polizza da applicare nei contratti di assicurazione contro l'incendio e il furto di autoveicoli a motore. In particolare, le circolari prevedevano consistenti aumenti del premio puro, una notevole estensione nell'utilizzo di franchige e scoperti e introducevano una differenziazione tariffaria per autovettura, in precedenza pressoché assente nei contratti assicurativi delle compagnie.

Il mercato interessato dall'intesa è stato identificato nel mercato delle polizze assicurative per i rischi auto diversi dalla responsabilità civile (cosiddetti rischi auto diversi). L'istruttoria ha permesso di accertare che le indicazioni contenute nelle circolari dell'Ania non sono riconducibili esclusivamente a un servizio di elaborazione statistica delle informazioni relative agli andamenti osservati nei mercati, volto a consentire alle imprese di migliorare la stima dei rischi. Al riguardo è stato osservato che il premio puro indicato dall'Ania si compone di due elementi: una componente storica, calcolata sulla base delle analisi campionarie, e una componente previsionale stabilita principalmente sulla base di contatti tra le imprese che compongono la Commissione di Tariffa, costituita all'interno della Sezione Tecnica Auto. L'indicazione del premio puro pertanto incorpora valutazioni sull'evoluzione futura dei fenomeni rilevanti, nonché considerazioni soggettive di varia natura.

L'Autorità ha anche riscontrato che le classi di autovetture indicate dall'Ania come base per la differenziazione tariffaria non erano individuate a seguito di indagini statisticamente significative e che le indicazioni di premio puro relative all'incendio, al leasing e alle autoradio non erano il frutto di alcuna indagine statistica. Inoltre, l'aggregazione delle province in diverse classi di rischio poteva essere effettuata in piena autonomia dalle singole compagnie, dal momento che l'Ania già diffonde i dati a livello provinciale. Infine, è stato rilevato che nella prassi commerciale il caricamento rappresenta una percentuale sostanzialmente costante del premio puro: pertanto, è stato ritenuto che l'indicazione dei premi puri avesse come fine anche quello di incidere sul premio complessivo.

Le indicazioni fornite dall'Ania, non rappresentando semplicemente il frutto di elaborazioni statistiche, fornivano agli associati valori di riferimento con cui confrontare le proprie scelte aziendali. Inoltre le circolari dell'Ania avevano cadenza irregolare, venendo predisposte solo in momenti di particolare criticità per il mercato. In tali circostanze, esse hanno assolto una funzione di annuncio, segnalando a tutte le imprese l'opportunità di modificare le condizioni contrattuali. È risultato in tal modo attenuato un elemento essenziale della concorrenza.

Si è pertanto ritenuto che le indicazioni dell'Ania relative alla componente previsionale del premio puro e quelle tendenti a uniformare i criteri di tariffazione nonché l'utilizzo di franchige e scoperti, senza una diretta giustificazione fondata su una sottostante attività statistica, avessero oggetto restrittivo della concorrenza. L'entità degli inasprimenti previsti nelle condizioni di polizza, nonché il fatto che l'intesa

coinvolgesse tutte le imprese aderenti alla Sezione Tecnica dell'Ania, sono stati ritenuti elementi sufficienti ad attribuire alla restrizione della concorrenza il connotato di consistenza richiesto dall'art. 2, comma 2, della legge.

Benché ai sensi dell'art. 2, comma 2, sia sufficiente la natura dell'oggetto di un'intesa a configurarla come restrittiva della concorrenza, a prescindere dai suoi effetti, nel corso dell'istruttoria si è accertato che in specifica connessione con la diffusione delle circolari si sono prodotti in concreto un aumento del costo del servizio assicurativo e una restrizione dell'offerta dello stesso nel mercato rilevante, dovuta all'aumento dell'impiego dei contratti con clausola di franchigia e/o di scoperto.

Per questi aspetti l'Autorità ha ritenuto l'intesa in violazione del divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 e non tale da consentire di tenere conto dei principi contenuti nel Regolamento di esenzione della Commissione europea n. 3932 del 21 dicembre 1992⁷⁴. Peraltro, la stessa Commissione con lettera del 10 marzo 1993 indirizzata all'Ania ha ritenuto che le circolari andassero “al di là di quanto permesso dal Regolamento”.

NOTE

1. Libro Verde sullo sviluppo di un Mercato Comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni, COM (87) 290 def. dell'11 giugno 1987. Negli anni antecedenti la pubblicazione del Libro Verde, l'obiettivo principale della politica comunitaria è stato quello di promuovere la cooperazione tra Stati membri e la convergenza degli orientamenti nazionali in materia di innovazione tecnologica e apertura dei mercati interni. In particolare, il programma adottato dal Consiglio il 17 dicembre 1984 ha individuato le seguenti linee di sviluppo dell'azione comunitaria: favorire progetti comuni di infrastrutture, in primo luogo reti europee di telecomunicazioni (rete integrata ISDN, rete radiomobile-cellulare GSM, rete a larga banda IBC); promuovere la creazione di un mercato di dimensioni comunitarie per le apparecchiature di telecomunicazioni, favorendo l'adozione di standard comuni e il reciproco riconoscimento delle procedure di omologazione; promuovere programmi comuni di ricerca e sviluppo.
2. Direttiva della Commissione del 16 maggio 1988, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazione, GUCE L 131 del 27 maggio 1988 (“Direttiva Terminali”).
3. Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990, sull'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione di una rete aperta di telecomunicazioni, GUCE L 192 del 24 luglio 1990 (“Direttiva ONP”), recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 55. Si tratta di una direttiva quadro che pone criteri e principi generali destinati a trovare attuazione in testi normativi specifici, da emanarsi successivamente secondo un programma prestabilito e riguardanti, tra l'altro, i servizi di linee affittate, di trasmissione dati, di telefonia vocale, di rete numerica integrata, di telex nonché, eventualmente, i servizi mobili. Finora il Consiglio europeo ha emanato la direttiva 92/44/CEE (GUCE L 165 del 19 giugno 1992) e le due Raccomandazioni 92/382/CE e 92/383/CE (entrambe pubblicate in GUCE L 200 del 18 luglio 1992), riguardanti rispettivamente l'applicazione del principio della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni alle linee affittate, alla fornitura di servizi di trasmissione dati a commutazione di pacchetto (PSDS) e alla rete numerica integrata nei servizi (ISDN). Inoltre, nel maggio 1993 il Consiglio europeo ha raggiunto una posizione comune su una proposta di direttiva che intende garantire ai fornitori di servizi di comunicazione mobile il libero accesso alle interconnessioni tra la rete fissa e quella mobile (COM 92/247).
4. Direttiva della Commissione del 28 giugno 1990, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni, GUCE L 192 del 24 luglio 1990 (“Direttiva Servizi”).
5. La definizione di telefonia vocale adottata dalla direttiva 90/388 è più restrittiva di quella usualmente utilizzata per delimitare il settore, e prevede la compresenza dei seguenti elementi: la fornitura su base commerciale al pubblico (cioè alla generalità degli utenti e non a un gruppo chiuso) di un servizio di trasporto diretto e commutato della voce (un servizio di base, privo di caratteristiche aggiuntive), in tempo reale (che implica la comunicazione diretta e non prevede la possibilità di immagazzinare la voce) tra almeno due punti terminali della rete pubblica commutata. Così il servizio di telefonia che parta da, o arrivi a, punti terminali non compresi nella rete pubblica è liberalizzato, allo stesso modo dei servizi a valore aggiunto. Va inoltre rilevato che la “Direttiva Servizi” non disciplina l'infrastruttura delle reti di telecomunicazione e consente così il permanere di diritti speciali o esclusivi per la loro gestione a favore di organismi di telecomunicazione. Viene previsto tuttavia che gli Stati membri adottino entro il 31 dicembre 1990 le misure necessarie per rendere pubbliche, oggettive e non discriminatorie le condizioni per l'accesso alle reti (art. 4).
6. COM 93/159.
7. Raccomandazione 87/371/CE del Consiglio del 25 giugno 1987, GUCE L 196 del 17 luglio 1987; Direttiva 87/372/CE del Consiglio del 25 giugno 1987, GUCE L 196 del 17 luglio 1987.
8. Nel corso dell'istruttoria, conclusa nel marzo 1993, l'Autorità ha accertato che l'inserimento da parte della SIP di clausole di esclusiva nei contratti di distribuzione stipulati con i rivenditori, e l'utilizzo da parte della stessa società di informazioni non accessibili a terzi, derivanti dalla gestione dei servizi di telecomunicazione, per definire i propri comportamenti di mercato nella commercializzazione di terminali radiomobili, ostacolavano l'accesso ai canali di vendita di altri operatori e determinavano per essi un ingiustificato svantaggio concorrenziale, in violazione dell'art. 3, lettera b), della legge n. 287/90. Il caso è illustrato in dettaglio nella Relazione annuale del 30 aprile 1993 (DUCATI-SIP).
9. Il contenuto della segnalazione è illustrato in maggiore dettaglio nella Relazione annuale dello scorso anno.
10. L'art. 53 della citata legge comunitaria 1993 stabilisce inoltre i criteri di delega per l'attuazione della direttiva del Consiglio 92/44/CE in materia di fornitura di linee affittate su reti pubbliche di telecomunicazione.

11. Tale circostanza risulta peraltro chiaramente confermata dai più recenti orientamenti comunitari in materia di liberalizzazione dei servizi radiomobili, espressi nella versione preliminare del Libro Verde sul sistema delle comunicazioni mobili e personali.
12. COM 88/238 def. del 3 giugno 1988.
13. Si vedano, in particolare, "L'espansione degli scambi intracomunitari di energia elettrica: un elemento fondamentale nella realizzazione del mercato interno dell'energia" (COM 89/336 def. del 3 ottobre 1989) e la prima relazione intermedia sul mercato interno dell'energia (COM 90/124 def. del 1 giugno 1990).
14. GUCE L 185 del 17 luglio 1990.
15. GUCE L 313 del 13 novembre 1990.
16. Il recepimento di entrambe le direttive, stabilito entro il termine del 1 luglio 1991, è stato completato mediante due decreti emanati dal Ministro dell'Industria il 26 giugno 1992 (GU n. 159 del 8 luglio 1992) in esecuzione degli artt. 63 e 64 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria 1991).
17. GUCE L 297 del 29 ottobre 1990.
18. Il termine del 1 luglio 1992, previsto per l'adozione delle necessarie disposizioni normative nazionali di recepimento, è stato largamente disatteso dall'Italia. Ai criteri di delega stabiliti per il recepimento dall'art. 14 della legge comunitaria 1991 non è infatti seguita alcuna disposizione attuativa e il termine assegnato al Governo per l'emanazione del relativo decreto legislativo è stato recentemente rinnovato dall'art. 6, comma 5, della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993). A seguito di tali ritardi la Commissione ha peraltro avviato una specifica procedura di infrazione giunta, nello scorso mese di dicembre, allo stadio del parere motivato.
19. COM 91/548 def. (GUCE C 65 del 14 marzo 1992).
20. COM 93/643 def. del 7 dicembre 1993.
21. L'esercizio delle attività elettriche da parte delle aziende municipalizzate veniva peraltro consentito solo sulla base di apposita concessione traslativa dell'Enel (soggetta all'approvazione del Ministro dell'Industria) e nel rispetto delle condizioni, dei limiti e delle modalità stabiliti dall'atto di concessione.
22. Ipotesi peraltro già consentita in virtù della disposizione generale di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 287/90.
23. L'installazione degli impianti è in ogni caso soggetta all'obbligo di comunicazione al Ministro dell'Industria, all'Enel e all'ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione competente per territorio.
24. La legge n. 9/91 ha previsto a tal fine la stipula di apposite convenzioni tra l'Enel e le altre imprese produttrici e ha demandato al Comitato interministeriale prezzi (CIP) la definizione e l'aggiornamento dei prezzi di cessione. La materia è stata disciplinata dal CIP con provvedimento n. 6 del 29 aprile 1992.
25. Convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359.
26. Definita come somma dei consumi di energia elettrica presso gli utilizzatori finali e delle perdite di trasmissione e distribuzione.
27. 1 TWh = 1 miliardo di kWh.
28. Pari alla richiesta di energia elettrica sulla rete al netto delle perdite di trasmissione e distribuzione.
29. Calcolata al netto dell'energia elettrica destinata ai servizi ausiliari della produzione (servizi ausiliari di centrale e perdite nei trasformatori di centrale) e ai pompaggi.
30. L'apporto di gran lunga prevalente, soprattutto a seguito della rinuncia al nucleare, è quello derivante dalla produzione termoelettrica, passata nell'arco dell'ultimo decennio dal 70,9% al 78,3% del totale della produzione lorda nazionale; in costante flessione risulta la quota della produzione idroelettrica (20,2% contro il 23,9% del 1982), mentre appare stabile, anche se complessivamente marginale, il contributo della fonte geotermoelettrica (attestato su una quota pari all'1,5%).
31. Nel 1992 le importazioni nette di energia elettrica dalla Svizzera (51%), dalla Francia (41%), dall'Austria (5%) e dalla Slovenia (3%), hanno raggiunto i 35,3 TWh.
32. Nel 1987 la quota degli autoproduttori, che all'inizio degli anni '80 risultava ancora superiore al 17%, era scesa al minimo storico dell'11,8%.
33. La produzione combinata di energia e calore è compresa tra le fonti assimilate a quelle rinnovabili.
34. A livello nazionale l'incidenza della cogenerazione sulla produzione totale e su quella termoelettrica è stata rispettivamente dell'8,8% e dell'11%.
35. La potenza complessiva di questi impianti (che dovrebbero entrare in funzione tra il 1993 e il 1998) è pari a 5.263 MW (1 MW = 1.000 kW), di cui 3.800 MW (cioè il 72%) relativi a impianti di cogenerazione, 1.400 MW (il 27% circa) a impianti funzionanti attraverso lo sfruttamento di prodotti di recupero (quali i residui pesanti di raffinazione) e il rimanente a piccole centrali eoliche, idroelettriche, di biogas e biomasse. Un'idea più precisa circa la rilevanza di tali iniziative può ricavarsi tenendo presente che, sulla base dei dati relativi agli impianti elettrici di generazione esistenti in Italia al 31 dicembre 1992, la nuova potenza equivale all'8,2% di quella efficiente lorda nazionale e al 62% di quella delle imprese produttrici diverse dall'Enel e dalle aziende municipalizzate.
36. I prezzi di cessione all'Enel sono stati determinati dal CIP con provvedimento n. 6 del 29 aprile 1992. In termini di ricarico percentuale sul costo evitato, l'entità della componente di incentivazione varia da un minimo del 28,5% a un massimo del 263% in funzione della specifica tipologia di impianto. L'applicazione di tali importi di incentivazione dovrebbe tuttavia essere limitata ai primi otto anni di esercizio di ciascun impianto.
37. COM 88/238 def. del 3 giugno 1988.
38. GUCE L 185 del 17 luglio 1990. Direttiva recepita nel nostro ordinamento con decreto del Ministro dell'Industria del 26 giugno 1992 (GU n. 159 del 8 luglio 1992).
39. GUCE L 147 del 12 giugno 1991. La procedura di recepimento della Direttiva 91/296 è già stata avviata con la fissazione dei criteri di delega stabiliti all'art. 55 della legge 146 del 22 febbraio 1994 (legge comunitaria 1993).
40. COM 91/548 def. (GUCE C 65 del 14 marzo 1992).
41. GUCE C 73 del 15 marzo 1993.
42. COM 93/643 def. del 7 dicembre 1993.
43. La direttiva, non ancora pubblicata, dovrebbe entrare in vigore dal 1 luglio 1995.
44. A seguito della trasformazione dell'Ente Nazionale Idrocarburi in società per azioni (disposta dal decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359), il diritto esclusivo allo sfruttamento dei giacimenti della Pianura Padana riservato per legge all'Ente è stato attribuito alla nuova società a titolo di concessione.

45. Regolamento n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, GUCE L 240 del 24 agosto 1992.

46. Regolamento n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GUCE L 240 del 24 agosto 1992.

47. Regolamento n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci.

48. Nella prima fase del processo di liberalizzazione, sono stati adottati il Regolamento n. 3979/87 ("Regolamento di procedura"), il Regolamento n. 3976/87 ("Regolamento di autorizzazione all'esenzione per categoria"), la Direttiva 87/601/CE ("Direttiva tariffe") e la Decisione 87/602/CE ("Decisione in materia di capacità e accesso al mercato"). La seconda fase è invece costituita dal "Memorandum sull'applicazione delle regole di concorrenza al trasporto aereo" (COM 89/417, dell'8 settembre 1989), dalla Comunicazione sull'evoluzione dell'aviazione civile della Comunità (COM 89/ 373, 22 settembre 1989) e da tre Regolamenti del Consiglio adottati il 24 luglio 1990 (Regolamento n. 2342/90 sulle tariffe per i servizi aerei di linea, Regolamento n. 2343/90 in materia di accesso al mercato e ripartizione della capacità passeggeri e Regolamento n. 2344/90 che modifica il Regolamento 3976/87, relativo all'applicazione dell'art. 5, paragrafo 3, del Trattato relativo alle esenzioni per categoria).

49. Corte di Giustizia, 19 maggio 1993, *Corbeau-Régie des Postes*.

50. GUCE C 41 del 11 febbraio 1994.

51. In particolare, la convenzione tipo predisposta dal Ministero dei Trasporti (DM 10 marzo 1988 n. 28T), all'articolo 9, prevede che i servizi di *handling* possano essere assicurati direttamente dal concessionario o, in subconcessione, da una o più società di trasporto aereo o imprese specializzate.

52. È indicativo della rilevanza economica di questi servizi nell'ambito delle attività dei gestori aeroportuali osservare che, per la Società Aeroporti di Roma Spa, nel 1992 il fatturato derivante dai servizi di *handling*, di *catering* e di sicurezza è ammontato, rispettivamente, a 312 miliardi, 108 miliardi e 16,6 miliardi. Il fatturato dei servizi di *handling* costituisce circa il 39% del fatturato operativo e commerciale della società. Per quanto concerne la prestazione dei servizi di sicurezza aggiuntivi va rilevato che nel 1992, nel sistema aeroportuale di Roma, essa era effettuata, oltre che dal gestore aeroportuale, da altri tre operatori. Accanto a costi connessi ai servizi menzionati, l'uso dell'aeroporto comporta altri esborsi a carico delle compagnie di navigazione aerea. Tra essi vanno annoverati i diritti di approdo e di decollo, i diritti di imbarco passeggeri e i diritti di sosta. Il meccanismo di assegnazione degli *slots* e di determinazione della relativa tassa ha natura amministrativa, analogamente alle altre voci di costo menzionate, che assumono carattere di tasse a carico del vettore, la cui entità è determinata per legge o per decreto.

53. Dalla documentazione prodotta da alcune compagnie aeree, risulta che il ricorso all'autoproduzione dei servizi di *handling* consente un risparmio annuale che varia da un minimo del 21% ad un massimo del 40% rispetto alle tariffe praticate dalla Sea.

54. L'unico vettore aereo che opera in autoproduzione negli aeroporti milanesi è Trans World Airlines. Tra questa compagnia e la società di gestione è peraltro in corso una controversia innanzi al Tribunale di Milano, tendente alla dichiarazione di avvenuta scadenza, a far data dal 31 dicembre 1988, dei contratti in forza dei quali il vettore aereo operava in *self-handling* e usufruiva degli spazi a ciò strumentali.

55. GUCE L 378 del 31 dicembre 1986.

56. Si vedano, al riguardo, il Diciassettesimo Rapporto della Commissione CE sulla Politica per la concorrenza e, più di recente, il caso Trans Atlantic Agreement, relativo al collegamento tra le coste occidentali e orientali del Nord Atlantico (CEE n. 34446).

57. Si rinvia alla Relazione annuale del 30 aprile 1993.

58. Dall'insieme dei casi attualmente all'esame dell'Autorità, emerge un'ipotesi di inadeguatezza del sistema e delle procedure relative alla fissazione delle tariffe. Ove ciò fosse vero verrebbero chiamati in causa simultaneamente due diversi gruppi di soggetti, il primo costituito dalle strutture associative dei gestori dei servizi in questione, il secondo costituito dai diversi soggetti che esercitano il ruolo di autorità portuale, da cui dipende la sorveglianza e l'approvazione delle tariffe relative ai singoli porti.

59. Corte di Giustizia, 10 dicembre 1991, *Mercati Convenzionali Porto di Genova/ Siderurgica Gabrielli*.

60. I Consorzi Autonomi del Porto (CAP), presenti nella maggior parte dei porti, in quanto enti pubblici economici esercitavano, direttamente o indirettamente, una serie di attività economiche e, al tempo stesso, svolgevano funzioni di autorità portuale.

61. La legge istituisce 18 Autorità portuali. Altrove restano le Autorità marittime, regolate dal codice di navigazione per quanto non espressamente indicato nella nuova legge.

62. La legge prevede che anche le compagnie e i gruppi portuali vengano trasformati in società.

63. Se è vero che tale possibilità è apparentemente ristretta alla sede di prima applicazione della legge, tale restrizione non ha giustificazioni in relazione alla partecipazione a società.

64. Legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del decreto legge n. 333 dell'11 luglio 1992. La precedente trasformazione in ente pubblico economico dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato era avvenuta con legge 17 maggio 1985, n. 210.

65. Corte di Giustizia, 9 novembre 1992, *Nederlandsche Banden-Industrie Michelin*.

66. GUCE L 390 del 30 dicembre 1989.

67. Legge 27 maggio 1993, n. 162.

68. Regolamento n. 1984/83 della Commissione del 22 giugno 1983, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di acquisto esclusivo, GUCE L 173 del 30 giugno 1983.

69. Tra le leggi che regolano il settore vanno menzionate la legge 21 marzo 1958, n. 327 recante "Norme per la concessione e l'esercizio delle stazioni di riempimento di Gpl", la legge 2 febbraio 1973, n. 7 recante "Norme per l'esercizio delle stazioni di riempimento e per la distribuzione del Gpl in bombole", la legge 1 ottobre 1985, n. 539 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 2.2.1973, n. 7 concernente "Norme per l'esercizio di stazioni di riempimento e per la distribuzione di Gpl in bombole"" e la legge 5 marzo 1990, n. 46 recante "Norme per la sicurezza degli impianti".

70. Direttiva 92/49 del Consiglio del 18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CE e 88/357/CE (terza direttiva assicurazione non vita), GUCE L 228 dell'11 agosto 1992; direttiva 92/96 del Consiglio, del 10 novembre 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CE e 90/619/CE (terza direttiva assicurazione vita), GUCE L 360 del 9 dicembre 1992.

71. Nel 1992 la raccolta premi nel settore assicurativo in Italia è stata pari a 45.353 miliardi, di cui 12.508 nel ramo vita e 32.845 nel ramo danni (rispettivamente, 0,8 per cento e 2,2 per cento del prodotto interno lordo).

72. *Assicurazioni contro gli incendi*, 5 dicembre 1984, in GUCE L35 del 7 febbraio 1985; Corte di Giustizia, 27 gennaio 1987, *Verband der Sachversicherer v. Commissione*.

73. Il premio puro è la componente di premio destinata a coprire il rischio attuariale, al netto delle spese amministrative generali e di distribuzione.

In merito alle condizioni generali di polizza indicate dalle circolari, invece, l'Autorità non ha riscontrato una valenza restrittiva della concorrenza in quanto esse in generale contengono clausole contrattuali la cui presenza è richiesta dalla legge e disposizioni che recepiscono le esigenze manifestate da associazioni di consumatori.

Nel maggio 1993 l'Ania ha presentato richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, che la stessa associazione ha formalmente ritirato prima di una pronuncia nel merito da parte dell'Autorità.

Assicurazioni rischi di massa

L'istruttoria sul ramo danni, tuttora in corso, è stata avviata nel giugno 1993 in seguito a una segnalazione pervenuta da un'associazione di consumatori e contenente evidenza di accordi intercorsi tra alcune primarie compagnie volti a determinare in modo uniforme le condizioni contrattuali e le tariffe di alcune polizze nel ramo danni. L'istruttoria, inizialmente avviata per i soli rischi di massa, è stata successivamente estesa anche ai grandi rischi.

Assicurazioni rischi agricoli

L'istruttoria sul ramo grandine ha preso avvio nel dicembre 1993 da una denuncia con la quale si lamentava l'anomalia costituita da due consorzi per la coassicurazione e la riassicurazione, ai quali aderisce la quasi totalità delle imprese presenti nel mercato, i quali avrebbero tenuto comportamenti volti a ostacolare l'entrata di nuovi operatori. Al 31 marzo 1994 l'istruttoria è ancora in corso.

Intese tra banche e assicurazioni

In materia di distribuzione di polizze assicurative, l'Autorità ha avviato quattro istruttorie in merito ad accordi tra banche e assicurazioni, volte ad accertare se oltre a eventuali ripercussioni positive sul piano dei costi distributivi tali intese comportassero restrizioni della concorrenza ai sensi dell'art. 2, comma 2 (INA-BANCA DI ROMA; MPS-SAI; ALLEANZA ASS.-AMBROVENETO; SAN PAOLO-LA FONDARIA-MILANO ASS.75).

La valutazione di questi casi si basa sul riconoscimento che ai fini della individuazione del mercato rilevante i prodotti assicurativi possono essere distinti in funzione del rischio del quale assicurano la copertura, essendo limitata in proposito sia la sostituibilità dal lato della domanda che quella dal lato dell'offerta. I diversi elementi, come la complessità delle polizze, la valutazione della rischiosità specifica del cliente, le caratteristiche della domanda di rimborso (frequenza dei sinistri e facilità con cui questi possono essere accertati) e le procedure per l'ottenimento dell'indennizzo variano grandemente a seconda del ramo assicurativo interessato e implicano una differenziazione anche nelle fasi distributive e di assistenza alla clientela.

Dal punto di vista geografico, dato il servizio di prossimità che il distributore fornisce al consumatore finale, i mercati della distribuzione assicurativa sono caratterizzati da dimensioni limitate, tipicamente sub-regionali, con strette analogie con il servizio bancario di raccolta del risparmio.

Negli accordi esaminati gli elementi potenzialmente idonei a determinare una restrizione della concorrenza sono stati individuati nelle clausole di esclusiva e nella durata di queste ultime. È stato rilevato in particolare che la restrittività degli accordi con clausole di esclusiva dipende dal

contemporaneo verificarsi di due condizioni: a) il mercato rilevante deve risultare di difficile accesso; b) l'intesa deve essere stipulata da imprese in posizione di rilievo sul mercato e per una durata notevole, restringendo la concorrenza in maniera consistente sui mercati interessati (S AN PAOLO-LA FONDIARIA-MILANO ASS.).

Per il primo aspetto, è stato rilevato che nei mercati assicurativi esistono ostacoli all'accesso ai canali distributivi in ragione dell'assetto normativo che limita la tipologia dei soggetti abilitati a esercitare l'attività di distribuzione e delle difficoltà ad impiantare reti capillari e diffuse. In particolare, le intese esaminate si inseriscono in un contesto caratterizzato da una pronunciata diffusione di accordi di esclusiva: va osservato in tal senso che il 70% della distribuzione è realizzato tramite agenti di assicurazione vincolati con contratti di esclusiva in favore di una singola compagnia di assicurazione. Per quanto riguarda i canali distributivi alternativi a quello agenziale, si è rilevato che i broker dispongono di una capacità distributiva limitata e che la presenza delle società di intermediazione mobiliare è ancora marginale. La distribuzione attraverso il canale bancario, anch'essa di recente introduzione e in forte crescita, è a sua volta caratterizzata da una pronunciata diffusione della clausola di esclusiva. Pertanto, allo stato attuale il numero e la portata degli accordi di distribuzione di prodotti assicurativi in esclusiva può limitare le possibilità di accesso al mercato da parte di imprese di assicurazione italiane e estere.

Conseguentemente, nella valutazione della potenziale restrittività degli accordi di esclusiva tra banche e assicurazioni l'Autorità ha ritenuto necessario esaminare la posizione delle parti nei mercati interessati e la durata dei contratti esaminati.

Monte dei Paschi di Siena-Sai; Alleanza Assicurazioni-Ambroveneto

L'esigenza di valutare le condizioni di mercato non si è posta nel caso dell'accordo tra Monte dei Paschi di Siena e Sai, in cui le parti hanno provveduto nel corso dell'istruttoria, avviata dall'Autorità nel giugno 1993, a rimuovere le clausole di esclusiva nella distribuzione dei prodotti oggetto dell'intesa, facendo in tal modo venire meno una precondizione per la restrittività di quest'ultima.

Nel caso dell'accordo di reciproca esclusiva stipulato tra Alleanza Assicurazioni e Ambroveneto riguardo alla distribuzione di prodotti assicurativi tramite sportelli bancari, si è rilevato che l'intesa era formulata in modo da esplicitare la propria efficacia in venti provincie. Soltanto in due di tali provincie, i cui depositi bancari rappresentano globalmente meno dell'1% del mercato nazionale, l'ente creditizio interessato ha una quota di mercato leggermente superiore al 20%. Sulla base di questa valutazione, si è ritenuto che l'intesa non fosse tale da comportare una restrizione consistente del gioco della concorrenza, così come richiesto dall'art. 2, comma 2, della legge.

San Paolo-La Fondiaria-Milano Assicurazioni

Riguardo all'accordo di reciproca esclusiva per la distribuzione di prodotti assicurativi tra Fondiaria e San Paolo, tenuto conto della dimensione geografica dei mercati interessati, le quote di mercato detenute dalle imprese contraenti in alcune aree del territorio nazionale sono state ritenute di sicuro rilievo. In particolare, la quota di mercato del gruppo San Paolo supera il livello del 30% nelle provincie di Torino e Aosta, nelle quali il gruppo Fondiaria detiene quote rispettivamente del 9% e del 21% nei rami danni e del 3,5% e del 7,5% nel ramo vita. Dalla consistenza delle quote di mercato del gruppo San Paolo nella raccolta bancaria, variabile che più di ogni altra è in grado di misurare il rilievo economico della banca quale distributore potenziale di polizze assicurative, l'Autorità ha dedotto che l'accordo di

esclusiva avrebbe potuto restringere in misura sostanziale la concorrenza. In questo contesto, la durata decennale dell'impegno di esclusiva è stata ritenuta significativamente restrittiva, in quanto avrebbe precluso alle compagnie concorrenti l'accesso agli sportelli bancari interessati per un considerevole periodo di tempo.

Il 28 gennaio 1994, pochi giorni prima del termine dell'istruttoria, le parti hanno comunicato all'Autorità di avere apportato modifiche sostanziali all'accordo precedentemente stipulato. L'accordo di collaborazione, la cui durata è stata ridotta a cinque anni e modificato in particolare attraverso l'eliminazione del vincolo di reciproca esclusiva, è stato ritenuto non avere per oggetto o per effetto di restringere il gioco della concorrenza nel mercato interessato.

Ina-Banca di Roma

Anche nel caso dell'accordo di collaborazione, di durata quinquennale, tra Banca di Roma e Ina, al quale hanno successivamente aderito Ina Sim e l'associazione tra gli agenti generali di vendita dell'Ina (Anagina) erano previste clausole di reciproca esclusiva tra l'ente creditizio e l'impresa di assicurazione con riferimento alla distribuzione tramite sportelli bancari dei prodotti assicurativi. La facoltà di conferire alle singole filiali o agenzie della Banca di Roma l'incarico di distribuire i prodotti assicurativi oggetto dell'accordo, attraverso singole e specifiche "lettere di autorizzazione" contenenti una dettagliata disciplina, era affidato agli agenti generali Ina-Assitalia competenti per territorio.

Tenuto conto che la quota di mercato detenuta dalla Banca di Roma nella raccolta bancaria supera il livello del 30% in cinque provincie, tra cui quella di Roma, e che nelle provincie in cui la banca detiene la più elevata quota di mercato l'Ina dispone di quote di mercato superiori al 15% nel ramo delle assicurazioni vita, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa fosse tale da restringere in modo consistente la concorrenza nel mercato della distribuzione di prodotti assicurativi e per tale via anche nel mercato della "produzione" delle polizze.

È stato peraltro rilevato che nel corso del procedimento le parti hanno apportato alcune modifiche all'accordo originariamente formulato in modo da consentire che dalla distribuzione dei prodotti tramite il canale bancario possano derivare maggiori benefici per i consumatori. In particolare esse si sono impegnate a:

a) attivare un sistema di monitoraggio volto a rilevare eventuali rifiuti o discriminazioni da parte degli agenti nell'attivazione delle specifiche concessioni di distribuzione, di modo che per le filiali o agenzie della Banca di Roma non vi dovrebbero essere ostacoli nell'accesso al mercato;

b) affiancare alle precedenti polizze un nuovo prodotto specificamente vocato per il canale bancario, caratterizzato da minori caricamenti e da un prezzo per il pubblico più conveniente, attivando quindi una concorrenza di prezzo tra i due canali distributivi, agenziale e bancario;

c) rinegoziare quelle clausole contenute nella "lettera di autorizzazione" che conferiscono all'agente generale poteri di controllo sulle iniziative commerciali della filiale della banca e di determinare i relativi compensi qualora nella normativa vigente venisse, in attuazione delle direttive comunitarie, eliminato il vigente divieto legislativo di abbuoni o sconti.

L'Autorità ha quindi esaminato, su richiesta delle parti, la possibilità di autorizzare l'accordo ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 in quanto il vincolo di esclusiva, sia pure limitato nel tempo, costituirebbe uno strumento essenziale alla diffusione della nuova forma distributiva dei prodotti assicurativi. In particolare, essa ha tenuto conto dei seguenti aspetti:

a) l'esclusiva può facilitare l'acquisizione del know-how da parte della banca, determinando un miglioramento nella distribuzione. Essa inoltre può rappresentare una forma di garanzia reciproca atta a consentire alle parti di intraprendere il progetto di creazione di un prodotto specifico per il canale bancario;

b) considerato che esiste un certo grado di sostituibilità tra prodotti vita e alcuni prodotti finanziari tipicamente distribuiti dalle banche, la clausola di esclusiva costituisce uno strumento per fornire alla banca gli incentivi appropriati per distribuire polizze vita, consentendo qualche forma di compensazione.

L'Autorità, osservando che la creazione di un nuovo canale distributivo che permette di veicolare prodotti assicurativi standardizzati con minori costi di intermediazione, integrando tale attività con l'offerta di servizi aggiuntivi, rappresenta un miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato che comporta un sostanziale beneficio per i consumatori, ha ritenuto le clausole restrittive della concorrenza contenute nell'accordo, così come modificato dalle parti, essenziali per l'ottenimento di tali risultati positivi purché l'intesa non si prolunghi per un periodo superiore a cinque anni, giudicato congruo al consolidamento del canale distributivo bancario.

Pertanto nell'ottobre 1993 l'accordo è stato autorizzato ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, condizionatamente all'attuazione delle modifiche comunicate dalle parti nel corso del procedimento. Si tratta della prima autorizzazione in deroga di un'intesa ritenuta in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge, effettuata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato dall'entrata in vigore della legge.

Segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22

L'Autorità si è inoltre impegnata per favorire un assetto regolamentativo meno distorsivo del funzionamento del mercato. A questo fine, nel dicembre 1993 è stata effettuata una segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Industria, sottolineando l'opportunità di procedere con solerzia sul solco tracciato dalle terze direttive comunitarie nel ramo danni (Direttiva CE 92/96) e nel ramo vita (Direttiva CE 92/49).

Il recepimento di queste direttive, previsto per il luglio 1994, comporterà l'abolizione dei controlli preventivi sulle condizioni di polizza e sulle tariffe; le imprese potranno pertanto determinare autonomamente i premi per i propri prodotti assicurativi. L'Autorità ha presentato alcuni specifici suggerimenti volti a cogliere appieno le possibilità di promozione della concorrenza connesse alla riforma. Tali indicazioni, peraltro, non sono state recepite nel testo definitivo della citata legge n. 146/94. In particolare, l'Autorità aveva auspicato che la legge comunitaria, nell'indicare i principi e i criteri direttivi cui ci si dovrà attenere per dare attuazione alle direttive, contenesse una specifica delega ad abrogare alcune previsioni di legge anacronistiche e distorsive, che rappresentano il retaggio di superati assetti regolamentativi, quale il divieto di sconti sulle tariffe o di abbuoni sulle provvigioni nel ramo vita⁷⁶.

Con riferimento alle disposizioni della normativa italiana che precludono all'assicurato la possibilità di recedere dai contratti assicurativi nel caso in cui l'impresa stipulante trasferisca il proprio portafoglio ad un'altra impresa⁷⁷, l'Autorità ha inoltre sottolineato che fondandosi il contratto di assicurazione su una particolare fiducia dell'assicurato nell'affidabilità e solvibilità della compagnia contraente, laddove vi sia un trasferimento di portafoglio il diritto di recesso dovrebbe sempre venire riconosciuto all'assicurato. Relativamente alla previsione di un diritto di recesso nel caso di trasferimento di portafoglio da un'impresa assicurativa avente sede legale in Italia a una compagnia avente sede legale in uno Stato membro, l'Autorità ha segnalato che una disciplina differenziata tra imprese nazionali e estere può comportare distorsioni della concorrenza e risponde solo parzialmente alle esigenze di tutela del consumatore con riferimento alla possibilità di esercitare il diritto di recesso.

SERVIZI FINANZIARI

L'evoluzione della normativa in materia bancaria e creditizia

L'adozione del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", segna un'importante tappa nell'evoluzione della disciplina che regola il sistema finanziario in Italia. Questo provvedimento, frutto di un notevole sforzo di razionalizzazione e coordinamento della preesistente normativa, si inserisce all'interno di un processo che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta ha portato importanti cambiamenti della regolamentazione del settore creditizio nell'ottica della promozione della concorrenza. Negli scorsi anni, infatti, anche in seguito all'evoluzione della normativa comunitaria in materia, è stato eliminato il potere delle autorità creditizie di limitare l'entrata di nuove banche sul mercato o l'apertura di succursali in base a considerazioni di regolamentazione strutturale dei mercati; sono state introdotte disposizioni di vigilanza di tipo prudenziale, anche su base consolidata, volte a tutelare la stabilità del sistema senza introdurre limitazioni al funzionamento del mercato; sono stati eliminati i principali vincoli di specializzazione funzionale e operativa delle banche, che riservavano particolari forme di raccolta e di impiego ad alcuni soggetti e non consentivano la prestazione di determinati servizi; è stata affermata anche con riferimento ai mercati dei servizi finanziari la piena applicabilità delle disposizioni a tutela della concorrenza e del mercato⁷⁸.

In continuità con questi indirizzi, nel Testo unico viene mantenuta un'impostazione della vigilanza che esclude la possibilità per le autorità creditizie di limitare l'entrata nei mercati e la libertà di apertura degli sportelli in base a considerazioni di regolazione strutturale dell'offerta; i controlli di vigilanza, anche quando sono particolarmente penetranti e si estrinsecano in autorizzazioni da parte della Banca d'Italia, sono diretti alla verifica delle condizioni che garantiscono una sana e prudente gestione dell'intermediario (articoli 14, 15, 19, 53, 57, 58, 67). Inoltre, viene ribadita e rafforzata la tendenza alla despecializzazione operativa e temporale degli enti creditizi, intesa come possibilità per tutte le banche di esercitare le stesse modalità di raccolta dei fondi e di erogazione del credito, anche in forma agevolata, nel rispetto di condizioni oggettive e non discriminatorie (articoli 10, 12, 28-48). Questi sviluppi della regolamentazione, che eliminano preesistenti limitazioni normative e amministrative al funzionamento del mercato non più giustificabili in base a esigenze di interesse generale, sono funzionali allo sviluppo di una maggiore concorrenza nel sistema creditizio.

Come espressamente previsto dalla norma di delega (art. 25, comma 2, della legge 19 febbraio 1992, n. 142), il Testo unico in materia bancaria e creditizia non apporta alcuna modifica alle disposizioni a tutela della concorrenza e del mercato (Titoli I, II, III, IV e VI della legge n. 287/90), compresa la previsione della piena applicabilità della normativa concorrenziale ai mercati dei servizi finanziari. Per quanto riguarda in particolare l'attribuzione delle competenze di cui all'art. 20, comma 2, della legge n. 287/90, va rilevato che esiste una perfetta corrispondenza tra l'insieme di "aziende e istituti di credito" richiamato in tale disposizione e l'insieme delle "banche" così come definito dal Testo unico⁷⁹. Nella sostanza, quindi, il decreto legislativo n. 385/93 non comporta modifiche alla precedente definizione delle competenze per l'applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90.

Con il provvedimento viene invece abrogato il Titolo V della legge n. 287/90, recante "Norme in materia di partecipazione al capitale di enti creditizi", già modificato dal decreto legislativo n. 481/90 e ora incorporato con modifiche nell'ambito del Testo unico. Questo cambiamento deve essere valutato positivamente: infatti, la disciplina delle partecipazioni al capitale delle banche era in qualche misura eterogenea rispetto alle disposizioni a tutela della concorrenza e del mercato contenute nei restanti Titoli

della legge n. 287/90 e trova una collocazione molto più pertinente all'interno della normativa volta a garantire la sana e prudente gestione degli intermediari e la stabilità del sistema finanziario.

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1993 è continuato nel settore finanziario l'intenso processo di riorganizzazione dei gruppi societari e di concentrazione tra imprese già rilevato nel 1991 e 1992. Nel corso dell'anno l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha valutato complessivamente 45 operazioni di concentrazione nei mercati finanziari, escluse le acquisizioni del controllo di imprese assicurative e di intermediazione assicurativa. Trentatre delle operazioni esaminate sono avvenute tra imprese economicamente indipendenti. In 13 casi si tratta di concentrazioni tra enti creditizi. Le restanti operazioni di concentrazione consistono nell'acquisizione, da parte di banche o di altri soggetti, del controllo di società di leasing (6 casi), società di intermediazione mobiliare (3 casi), società di gestione di fondi comuni o di amministrazione fiduciaria di patrimoni (6 casi), società di credito al consumo (1 caso), società di factoring (1 caso), società operanti nei servizi di pagamento, compresa la riscossione di tributi, e altre società finanziarie (3 casi).

In 23 casi, che comportavano la competenza della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha reso all'Istituto di vigilanza il parere prescritto dal terzo comma dell'art. 20, relativamente agli effetti delle operazioni sulla concorrenza nei mercati della raccolta bancaria e degli impieghi degli enti creditizi. In 10 di questi casi l'Autorità ha adottato anche, conformemente al disposto dell'art. 20, comma 7, un provvedimento relativamente ai mercati di propria competenza (in particolare, gestione di fondi comuni di investimento e amministrazione fiduciaria di patrimoni, intermediazione mobiliare e assicurativa, credito al consumo, leasing, servizi di pagamento).

Le modifiche nella struttura dei mercati rilevanti conseguenti alle concentrazioni nel settore finanziario esaminate nel 1993, tenuto conto in particolare delle limitate quote di mercato raggiunte e della presenza di rilevanti concorrenti, generalmente non sono risultate suscettibili di determinare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti. Soltanto due operazioni, entrambe realizzate tra enti creditizi, hanno comportato mutamenti nei mercati tali da richiedere approfondimenti nella prospettiva della tutela della concorrenza (BANCO DI SARDEGNA-BANCA POPOLARE DI SASSARI⁸⁰; BANCO DI NAPOLI-ISVEIMER).

Nell'anno trascorso l'Autorità ha inoltre reso il proprio parere alla Banca d'Italia riguardo a due intese e a un abuso di posizione dominante posti in essere da enti creditizi (BANCA CARIGE-CASSA DI RISP. DI SAVONA; CASSE DI RISPARMIO E CARIPLO HOLDING; SERVIZIO DI RISCOSSIONE TRIBUTI MONTE DEI PASCHI DI SIENA)⁸¹. È attualmente in corso un'istruttoria da parte della Banca d'Italia in merito alle Norme bancarie uniformi e agli Accordi interbancari promossi dall'Associazione Bancaria Italiana. Questo caso, riguardo al quale l'Autorità esprimerà il proprio parere sulla base della documentazione posta a fondamento del provvedimento di chiusura dell'istruttoria, è di particolare rilevanza in quanto riguarda i comportamenti di quasi la totalità delle banche operanti sul territorio nazionale. Va anche rilevato, in proposito, che i più recenti orientamenti della Commissione europea tendono a una severa applicazione del divieto di intese anticoncorrenziali nel settore bancario, limitando il ricorso alle deroghe di cui all'art. 85, comma 3, del Trattato.

Il caso riguarda l'acquisizione da parte del Banco di Napoli Spa, attraverso l'incremento della propria partecipazione al fondo di dotazione così da raggiungere una quota superiore al 50%, del controllo dell'Istituto per lo Sviluppo Economico del Mezzogiorno-Isveimer, ente di diritto pubblico attivo nell'erogazione di credito a medio e lungo termine. Prima della concentrazione sussisteva già tra i due enti creditizi un certo grado di integrazione operativa. In particolare, circa il 23% delle obbligazioni emesse dall'Isveimer veniva collocato tramite il Banco di Napoli, che non svolgeva analoga attività per altri istituti di credito speciale. Tuttavia, dal lato degli impieghi l'Isveimer utilizzava esclusivamente i propri uffici operativi (sette uffici di rappresentanza dislocati nelle regioni dell'Italia meridionale), senza ricorrere all'ausilio di reti di sportelli di enti creditizi.

L'esigenza di approfondire gli effetti dell'operazione sulla concorrenza è emersa in relazione al connesso aumento delle quote di mercato detenute dal Banco di Napoli nell'erogazione del credito nella regione Campania. Infatti, in seguito alla concentrazione la quota di mercato detenuta dalla banca acquirente in ambito regionale è aumentata dal 20,2% al 29,4% sul totale degli impieghi e dal 16,3% al 34,7% con riferimento agli impieghi a medio e lungo termine. Come suggerito dall'Autorità garante, la Banca d'Italia nel-l'aprile 1993 ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge, al fine di verificare l'eventualità che l'operazione determinasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati rilevanti.

Nel giugno 1993 l'Autorità ha espresso alla Banca d'Italia il proprio parere sulla base della documentazione posta a fondamento del provvedimento di chiusura dell'istruttoria. Al fine della delimitazione dei mercati rilevanti, tenuto conto delle diverse esigenze finanziarie che danno luogo alla domanda di finanziamenti a breve o a medio-lungo termine, nonché delle diverse modalità di affidamento, che richiedono differenti conoscenze operative e garanzie da parte dell'affidato, l'Autorità ha sottolineato che non esiste una completa sostituibilità tra il credito a medio-lungo termine e il credito a breve termine, indipendentemente dall'ente creditizio erogatore⁸².

La concentrazione tra l'Isveimer e il Banco di Napoli comporta per quest'ultimo l'acquisizione di un vasto patrimonio di informazioni sui soggetti affidati, connessa anche alla durata dei rapporti con la clientela che caratterizza i finanziamenti di medio-lungo termine. La rilevanza dei costi per la clientela di ricerca di altre fonti di finanziamento nel settore del credito a medio e lungo termine, nonché l'estensione del mercato geografico rilevante, variano in relazione alle caratteristiche delle imprese che domandano credito. Per le imprese di maggiori dimensioni, spesso dotate di filiali e impianti dislocati in più regioni, il mercato geografico rilevante è più ampio del territorio regionale; per le imprese di minori dimensioni, generalmente caratterizzate anche per problemi di tipo informativo da minore mobilità, la delimitazione più corretta del mercato degli impieghi bancari a medio e lungo termine appare in prima approssimazione corrispondere all'area regionale.

L'elevata quota di mercato raggiunta dal Banco di Napoli in seguito alla concentrazione, in presenza di barriere all'entrata connesse alla necessità per le banche concorrenti di acquisire uno specifico patrimonio informativo riguardo alla clientela e, in minore misura, ai costi dell'allestimento di una rete distributiva, ha portato l'Autorità a ritenere che la concentrazione esaminata consentendo al Banco di Napoli di operare in modo sostanzialmente autonomo dai propri concorrenti comporti la costituzione di una posizione dominante nell'erogazione del credito a medio e lungo termine nella regione Campania. Tuttavia, tenuto conto del fatto che ampia parte della clientela dell'Isveimer è costituita da grandi imprese⁸³, per le quali, a parità di altre condizioni, è relativamente meno costoso rispetto a imprese di minori dimensioni trovare fonti alternative di finanziamento, la posizione di mercato conseguita dal Banco

di Napoli in seguito all'operazione non è stata ritenuta tale da comportare una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza. Conformemente la Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, ha ritenuto che l'operazione non comporti le conseguenze di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 287/90.

Banca Carige-Cassa di Risparmio di Savona

Il primo degli accordi esaminati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 consiste nella sottoscrizione da parte della Banca Cassa di Risparmio di Genova-Carige Spa, della Cassa di Risparmio di Savona Spa e dell'ente che detiene il controllo di quest'ultima, Fondazione Cassa di Risparmio di Savona, di un protocollo di intesa che prevedeva, oltre all'acquisizione da parte della Banca Carige di una partecipazione del 15,6% nel capitale della Cassa di Risparmio di Savona, la "razionalizzazione delle rispettive politiche operative, sia sul piano dei prodotti da offrire alla clientela che su quello organizzativo" e "la realizzazione di un maggior presidio territoriale attraverso una concordata politica degli sportelli". Era inoltre prevista la costituzione di commissioni paritetiche per la formulazione di politiche strategiche coordinate riguardo al presidio del territorio e alle politiche di prezzo, nonché alla definizione del contenzioso tra le parti.

Le due banche detengono congiuntamente quote di mercato di rilievo nella regione Liguria, pari al 30,3% dei depositi bancari e al 25,3% degli impieghi degli enti creditizi; nell'ambito delle province di Genova e Savona le quote di mercato congiunte ammontano, rispettivamente, al 32,6% e al 45,2% per i depositi e al 24,1% e al 51,8% per gli impieghi. Su questa base, nel parere espresso alla Banca d'Italia nell'agosto 1993 al termine dell'istruttoria condotta da quest'ultima, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa come originariamente formulata, prevedendo la possibilità per le parti di fissare i prezzi e le condizioni di vendita dei prodotti e di ripartire i mercati, con riferimento alle attività di raccolta di depositi e di erogazione di impieghi fosse presumibilmente in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Si è peraltro tenuto conto del fatto che, nel corso dell'istruttoria, le parti hanno provveduto a modificare i termini dell'accordo, eliminando la previsione di commissioni paritetiche e limitando il coordinamento ad aspetti collaterali all'attività creditizia, alla vendita di prodotti non bancari e a eventuali assetti azionari futuri. Il nuovo accordo, che non prefigura alcun coordinamento dell'attività creditizia delle due banche, è stato ritenuto, sia nel parere espresso dall'Autorità che nel provvedimento adottato dalla Banca d'Italia, tale da non avere per oggetto o effetto di impedire, restringere o falsare in misura consistente il gioco della concorrenza.

Casse di Risparmio e Cariplo Holding

La seconda intesa riguardo alla quale è stato espresso parere alla Banca d'Italia consiste nel progetto, da parte della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde Spa e di nove Fondazioni che detengono il controllo di altrettante banche operanti principalmente nelle regioni Umbria e Abruzzi⁸⁴, di costituire una finanziaria di partecipazione che avrebbe avuto come compiti istituzionali, tra l'altro, la "programmazione e il coordinamento delle attività svolte dalle partecipate, con particolare riferimento alle politiche di espansione territoriale e di definizione dei prodotti offerti alla clientela".

Successivamente all'avvio dell'istruttoria le parti hanno rinunciato alla realizzazione dell'accordo, limitandosi a prevedere la realizzazione di due consorzi, già previsti dall'iniziale protocollo di intesa, per

la gestione dell'attività di elaborazione dati e per la centralizzazione di alcuni servizi generali, tra i quali le attività di studio e ricerca, consulenza e formazione professionale.

L'Autorità, tenuto conto delle significative quote di mercato detenute congiuntamente dalle imprese interessate (pari rispettivamente al 35,1% per i depositi e al 28,7% per gli impieghi nella regione Umbria e al 35,6% per i depositi e al 27,3% per gli impieghi nella regione Abruzzo), ha ritenuto che l'accordo originariamente comunicato costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge, in quanto il coordinamento delle politiche di espansione territoriale e di offerta di prodotti può essere assimilato a una ripartizione dei mercati geografici. La prevista costituzione di un consorzio per l'elaborazione in comune di dati, nei termini risultanti dalla documentazione trasmessa dalla Banca d'Italia, non contiene elementi restrittivi della concorrenza, così come la prevista costituzione di un ulteriore consorzio per la centralizzazione di alcuni servizi generali, purché quest'ultima iniziativa non comporti attraverso l'accentramento delle attività di comunicazione, marketing e pubblicità, la sistematica acquisizione di elementi informativi e forme di controllo reciproco dell'attività e delle politiche commerciali delle imprese consorziate, finalizzati alla ripartizione dei mercati. Una valutazione conforme è stata espressa dalla Banca d'Italia.

Servizio di riscossione dei tributi Monte dei Paschi di Siena

Nel settembre 1993 l'Autorità ha espresso parere alla Banca d'Italia riguardo a presunti abusi di posizione dominante da parte del Monte dei Paschi di Siena. Tale banca detiene la concessione in esclusiva del servizio di riscossione dei tributi nella provincia di Perugia-ambito "A", oltre che in altri dodici ambiti territoriali. Il servizio di riscossione dei tributi, per quanto riguarda i rapporti con i contribuenti, consiste nel ricevere il pagamento e nel consegnare la relativa quietanza. I compensi del concessionario, che può essere una banca o un altro soggetto in possesso di determinati requisiti, sono fissati dalla normativa vigente.

Il pagamento dei tributi può essere effettuato dai contribuenti, in alternativa, direttamente presso gli sportelli del concessionario, tramite versamento su conto corrente postale oppure attraverso una banca della quale il contribuente sia correntista. In quest'ultimo caso la banca viene incaricata di pagare i tributi e di ritirare la relativa quietanza, espletando il cosiddetto servizio bancario di prenotazione dei pagamenti. Considerata la limitata sostituibilità per il contribuente di questo servizio rispetto alle modalità di pagamento alternative, l'Autorità ha ritenuto che l'intermediazione bancaria nel pagamento dei tributi costituisca un servizio a valore aggiunto a cui corrisponde un distinto mercato rilevante. L'estensione geografica del mercato, dato l'obbligo per i contribuenti di pagare al concessionario competente, è stata identificata nell'ambito territoriale di esazione.

Per effettuare il servizio di prenotazione dei tributi le banche corrispondenti tipicamente si avvalgono di strumenti interbancari, che per il concessionario comportano minori costi rispetto all'incasso dei singoli versamenti presso i propri sportelli. Il Monte dei Paschi, data la sua posizione di concessionario in esclusiva per la riscossione dei tributi e detenendo in particolare una posizione di monopolio nella ricezione dei versamenti effettuati con strumenti interbancari dalle banche corrispondenti, ha una posizione dominante relativamente al servizio di prenotazione del pagamento dei tributi nel mercato geografico rilevante. L'Autorità ha ritenuto che l'azienda di credito abbia abusato di tale posizione dominante richiedendo alle banche corrispondenti una commissione per l'espletamento del servizio di prenotazione del pagamento dei tributi. Tale richiesta, tenuto conto del fatto che per modalità di pagamento più onerose per il concessionario, quale il pagamento presso i propri sportelli, non è

richiesta alcuna commissione, è stata considerata ingiustificatamente gravosa ai sensi dell'art. 3, lettera a), della legge.

Inoltre è stata ritenuta in violazione dell'art. 3, lettera c), della legge l'applicazione da parte del Monte dei Paschi di Siena nei confronti dei propri correntisti di condizioni contrattuali per l'espletamento dei servizi di prenotazione dei pagamenti più favorevoli di quelle praticate alle banche corrispondenti. Questo diverso trattamento, concernendo prestazioni sostanzialmente equivalenti anche in termini di costi per il concessionario, arreca infatti agli altri enti creditizi un ingiustificato svantaggio concorrenziale.

Nella fase conclusiva dell'istruttoria condotta dalla Banca d'Italia, il Monte dei Paschi ha provveduto a modificare le condizioni di prestazione del servizio di intermediazione bancaria nel pagamento dei tributi, sospendendo temporaneamente la richiesta di commissioni alle banche corrispondenti e impegnandosi a negoziare successivamente, in ogni ambito di esazione, le modalità di espletamento del servizio in modo da garantire il rispetto del principio della parità di trattamento tra enti creditizi.

SETTORE CINEMATOGRAFICO

Gli interventi dell'Autorità

Rilevanti processi di concentrazione orizzontale tra operatori e di integrazione verticale tra imprese operanti in successive fasi del ciclo produttivo-distributivo, unitamente alla crescente incidenza della televisione come canale distributivo del prodotto cinematografico, hanno di recente comportato mutamenti profondi nel settore cinematografico. All'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono pervenute alcune segnalazioni di possibili rischi per la concorrenza nel settore cinematografico dovuti sia al grado di concentrazione delle sale nelle principali città, sia alla forte integrazione verticale. Il complesso di questi elementi ha condotto l'Autorità nel novembre 1992 a procedere a un'indagine conoscitiva, ormai prossima alla conclusione, che ha affrontato i molteplici aspetti relativi alla concorrenza nell'attività cinematografica.

L'elevato grado di concentrazione delle sale nelle principali città ha una potenziale valenza restrittiva che è accentuata dalla presenza di limiti normativi alla possibilità di apertura di nuovi esercizi. Tale concentrazione si è attuata attraverso l'acquisizione di sale, ma soprattutto mediante la costituzione di circuiti di sale e attraverso accordi di programmazione dei film nei cinema appartenenti a circuiti formalmente indipendenti o a singoli esercenti. Inizialmente volto a garantire un maggiore potere contrattuale degli esercizi nei confronti della distribuzione, l'aumentato livello di concentrazione delle sale cinematografiche potrebbe determinare con il tempo uno scadimento della qualità del servizio.

Il processo di integrazione verticale può condurre a restrizioni della concorrenza in grado di annullare i benefici in termini di efficienza connessi a un ciclo produttivo integrato. In particolare, laddove l'integrazione verticale tra operatori si colleghi alla concentrazione delle sale, si pone il rischio della creazione di barriere all'entrata per i produttori e distributori indipendenti, accrescendo la difficoltà per i potenziali concorrenti di ottenere la disponibilità di schermi per la proiezione dei propri film.

Effetti contrari al libero gioco della concorrenza potrebbero aversi anche per i gestori di sale cinematografiche privi di legami privilegiati con i distributori, laddove si verificassero difficoltà nell'approvvigionamento dei film di maggiore successo, nonché attraverso l'imposizione, da parte dei circuiti di sale integrati con i maggiori distributori, di vincoli di esclusiva a distributori indipendenti,

limitando la concorrenza anche sul mercato “a valle”. Tali considerazioni hanno indotto in alcuni Paesi, tra cui la Francia, a limitare la possibilità di acquisizione di sale da parte di imprese produttrici e distributrici presenti anche nell’attività di programmazione.

L’esistenza, nonché l’effettiva entità, delle distorsioni è tuttora oggetto di valutazione da parte dell’Autorità, il cui intervento nei confronti delle imprese potrà consistere, conformemente al dettato della legge n. 287/90, nella rimozione delle eventuali violazioni degli articoli 2, 3 e 6 in materia di intese restrittive della concorrenza, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione anticoncorrenziali.

Le modifiche della normativa a tutela della concorrenza

Riguardo al controllo delle operazioni di concentrazione in questo settore, appare significativa l’innovazione normativa introdotta dal decreto legge 14 gennaio 1994, n. 26, “Interventi urgenti in favore del cinema”, convertito con la legge 1° marzo 1994, n. 153.

Questa legge prevede, limitatamente al settore cinematografico, un nuovo criterio per l’individuazione delle operazioni di concentrazione soggette a obbligo di comunicazione preventiva all’Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell’art. 16 della legge n. 287/90, fermo restando naturalmente l’obbligo di comunicazione per le operazioni che soddisfano il criterio di fatturato di cui all’art. 16, comma 1. Ai sensi dell’art. 13 del decreto legge n. 26/94, infatti, le operazioni di concentrazione devono essere comunicate preventivamente all’Autorità qualora attraverso la concentrazione si venga a detenere o controllare direttamente o indirettamente, anche in una sola delle dodici città capozona della distribuzione cinematografica (Roma, Milano, Torino, Genova, Padova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Cagliari e Ancona), una quota di mercato superiore al 25 per cento del fatturato della distribuzione cinematografica e, contemporaneamente, del numero delle sale cinematografiche ivi in attività. L’Autorità, operando nei modi e nei termini di cui all’art. 16 della legge n. 287/90, è tenuta a valutare, nell’esercizio del proprio potere discrezionale, i casi nei quali l’operazione comunicata sia da vietare in quanto suscettibile di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel settore.

Tale disposizione risponde all’esigenza di sottoporre a un controllo a fini di tutela della concorrenza anche le operazioni di concentrazione nei mercati delle sale cinematografiche che, data la ridotta entità dei ricavi realizzati dai singoli esercizi, spesso non rientrano nell’obbligo di comunicazione di cui all’art. 16, comma 1, della legge n. 287/90 in quanto il fatturato dell’impresa acquisita o dell’insieme delle imprese interessate non supera, rispettivamente, 56,2 o 562 miliardi. Le nuove soglie introdotte dal decreto n. 26/94 consentono all’Autorità di potere intervenire nei confronti del processo di concentrazione delle sale cinematografiche nelle principali città, a garanzia del mantenimento di soddisfacenti condizioni di concorrenza in questi mercati di rilevanza cruciale all’interno del settore del cinema.

RADIODIFFUSIONE, EDITORIA E ATTIVITÀ CONNESSE

Gli interventi dell’Autorità

Le operazioni di concentrazione nei settori dell'editoria e della radiodiffusione esaminate nel 1993 non sono risultate suscettibili di comportare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati rilevanti, ai sensi della legge n. 287/90. Numerose operazioni, soprattutto nel settore dell'editoria periodica, sono state realizzate tra imprese soggette al medesimo controllo e hanno natura di riorganizzazione interna di preesistenti gruppi di imprese.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha reso 20 pareri su operazioni di concentrazione al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 385. È stato inoltre espresso al Garante un parere riguardo a un'intesa tra imprese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 (MANZONI-PUBLIKOMPASS-SPE-SPI).

L'intesa Manzoni-Publikompass-SPE-SPI

Attraverso l'intesa esaminata, quattro società che svolgono principalmente attività di concessionarie di pubblicità per società editrici di quotidiani e periodici (Manzoni A. & C. Spa, Società per la Pubblicità in Italia-S.P.I. Spa, Società Pubblicità Editoriale S.P.E. Spa e Publikompass Spa) si sono impegnate reciprocamente a non introdurre per tre anni nei contratti di concessione pubblicitaria con gli editori la cosiddetta clausola del minimo garantito.

Nel 1991 i minimi garantiti hanno rappresentato il 29,3% dei ricavi lordi delle concessionarie iscritte al Registro Nazionale della Stampa. A giustificazione dell'accordo le imprese aderenti hanno sostenuto che la clausola del minimo garantito, che comporta per le concessionarie un anticipo dei pagamenti e l'assunzione di rischi altrimenti sopportati dagli editori, nella situazione di difficoltà in cui versa attualmente la vendita di spazi pubblicitari a mezzo stampa determina rilevanti problemi economici per le concessionarie stesse.

Il mercato rilevante per la valutazione dell'intesa è quello della raccolta pubblicitaria sulla stampa nazionale, quotidiana e periodica. Le quattro imprese partecipanti all'intesa sono le principali concessionarie di pubblicità su carta stampata in Italia, detenendo complessivamente una quota pari al 43,5% del mercato; esse contribuivano al pagamento dei minimi garantiti per un ammontare pari al 66,7% del totale.

L'intesa è finalizzata ad assicurare che nessuna delle imprese aderenti utilizzi, quale strumento per accrescere le proprie quote di mercato, la clausola del minimo garantito nei contratti stipulati con gli editori. Trattandosi di un accordo relativo alla fissazione di condizioni contrattuali e tenuto conto delle quote di mercato delle imprese interessate e dei rapporti di esclusiva che generalmente caratterizzano i rapporti tra concessionario e editore, l'Autorità ha espresso il parere che l'intesa fosse in violazione dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, avendo oggetto restrittivo della concorrenza ed essendo in grado di produrre effetti consistenti sul mercato.

È stato quindi valutato, secondo quanto richiesto dal Garante, se l'intesa potesse beneficiare di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge. In proposito l'Autorità ha rilevato che al fine dell'autorizzazione in deroga la normativa richiede che l'intesa dia luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato che abbiano effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori e che le restrizioni previste siano strettamente necessarie per conseguire queste finalità. Entrambi i requisiti, a giudizio dell'Autorità, non erano soddisfatti dall'intesa in esame.

Secondo le parti, i benefici derivanti dall'intesa riguarderebbero in particolare la possibilità per le imprese concessionarie concorrenti, con minore capacità finanziaria, di operare sul mercato in condizioni

di parità con le imprese firmatarie dell'accordo, nonché l'opportunità per gli utenti pubblicitari di ottenere maggiori sconti sulle tariffe di vendita della pubblicità.

In proposito è stato osservato che l'intesa, modificando i rapporti economici tra soggetti operanti in due stadi successivi del processo produttivo, editori e concessionari, in senso sfavorevole ai primi, dovrebbe verosimilmente comportare un aumento delle tariffe. Inoltre, la prospettata possibilità per le imprese concessionarie di attuare maggiori sconti dipenderà non dalla tariffa complessiva, ma dalla quota percentuale riconosciuta dall'editore alla concessionaria come corrispettivo per il servizio svolto.

L'intesa non è apparsa inoltre strettamente necessaria alla finalità che si prefigge, per la quale non è necessaria l'eliminazione della concorrenza; essa è parsa piuttosto volta a evitare le conseguenze di una scelta autonoma delle singole imprese sul piano competitivo.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa tra imprese concessionarie non soddisfacesse i requisiti per un'autorizzazione in deroga. Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria nella decisione assunta nel luglio 1993 ai sensi dell'art. 20, comma 1, della legge n. 287/90 si è discostato dal parere dell'Autorità, autorizzando l'intesa ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, richiedendo peraltro alle imprese interessate di comunicare semestralmente i dati relativi ai contratti di concessione pubblicitaria stipulati con editori con i quali il 20 marzo 1993 non sussistevano rapporti e di fornire i dati relativi all'andamento medio delle tariffe da esse praticate rispetto all'andamento rilevabile a livello di sistema.

SERVIZI PROFESSIONALI

Gli orientamenti comunitari

In ambito comunitario è stata di recente posta attenzione alla regolamentazione delle tariffe e dell'accesso all'attività nel settore delle libere professioni. In particolare, in numerosi interventi del direttore generale della Direzione competente in materia di concorrenza della Commissione europea (DGIV) è stato rilevato l'impatto anticoncorrenziale della fissazione collettiva degli onorari e di molte restrizioni all'esercizio della libertà di iniziativa economica che caratterizzano il settore. In tale contesto, è stata espressa l'esigenza di esaminare caso per caso, tenuto conto del contesto economico e giuridico proprio di ciascuna professione e della natura della prestazione, se le esistenti restrizioni della concorrenza nel settore siano strettamente giustificate da esigenze di interesse generale. Al riguardo, è stato ribadito che anche le pratiche restrittive autorizzate o incoraggiate dalle legislazioni nazionali possono essere dichiarate contrarie alle regole di concorrenza dell'Unione Europea, conformemente all'art. 5 del Trattato CE, secondo il quale gli Stati si astengono dall'adottare qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

Sotto il profilo concorrenziale va rilevato che la procedura di accesso all'esercizio delle professioni liberali può in alcuni casi consentire di valutare le attitudini e la qualificazione di un professionista potenziale, mentre in altre circostanze può essere utilizzata per limitare arbitrariamente il numero dei soggetti che esercitano una data professione.

Inoltre, in un'economia di mercato è essenziale che vengano fornite informazioni precise sui beni e i servizi disponibili per permettere al consumatore di effettuare le migliori scelte possibili. Tra l'altro, la possibilità per le imprese concorrenti di informare il pubblico sui servizi e i prezzi proposti, facilitando l'entrata di nuovi soggetti sul mercato, contribuisce al mantenimento di condizioni di prezzo e qualità

favorevoli ai consumatori. Uno dei principali mezzi di diffusione di tali informazioni è la pubblicità. Anche in questa prospettiva vanno quindi valutate le restrizioni relative all'informazione del pubblico, che continuano a caratterizzare le libere professioni nell'ordinamento italiano.

Tali restrizioni tradizionalmente sono state motivate dall'esigenza di preservare la dignità della professione e di garantire che i consumatori scelgano tra le prestazioni dei professionisti in funzione della loro qualità e non dei loro prezzi. Per questo aspetto, le restrizioni al diritto di fare pubblicità sono strettamente connesse con le restrizioni della concorrenza relative alla fissazione dei prezzi. Al riguardo, il soddisfacimento dell'interesse pubblico generalmente potrebbe essere meglio perseguito attraverso una libera fissazione delle tariffe e una completa informazione al pubblico intorno alle prestazioni professionali.

Gli interventi dell'Autorità

Riguardo al problema della fissazione degli onorari e delle tariffe professionali, già nel 1991 l'Autorità aveva accertato la nullità della disposizione di un regolamento di un'associazione tra le società di revisione operanti sul mercato italiano (ASSIREVI) che stabiliva corrispettivi minimi e massimi da praticare ai clienti per i servizi di certificazione e consulenza. In tale occasione è stata rigettata la richiesta di autorizzazione in deroga, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, dell'intesa, escludendosi che il livellamento dei prezzi tra tutti i concorrenti servisse a garantire al consumatore servizi di qualità superiore rispetto ai risultati generalmente conseguibili in condizioni di concorrenza sul prezzo.

Nell'anno trascorso l'Autorità è intervenuta nel settore delle libere professioni con riferimento alle condizioni di esercizio dell'attività di amministratore di condominio, sia con un intervento di segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge che avviando un'istruttoria ai sensi dell'art. 14. È stato inoltre effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'art. 21 riguardo alla normativa che regola l'attività di consulenza relativa alla circolazione di mezzi di trasporto.

Segnalazione ai sensi dell'art. 22 sull'attività di amministratore di condominio

Nell'ottobre 1993 l'Autorità ha segnalato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro di Grazia e Giustizia, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, i profili di contrasto con i principi della concorrenza contenuti in un disegno di legge relativo all'istituzione dell'albo degli amministratori di stabili in condominio (Atto Camera n. 1256).

In particolare, l'Autorità ha affermato che occorre scindere le problematiche relative alla costituzione dell'albo, che non necessariamente vincolano la libertà di iniziativa economica, dal divieto di esercizio della professione per i soggetti non iscritti. Infatti, l'iscrizione a un albo può in alcuni casi risultare funzionale a garantire gli utenti circa la qualità di una determinata prestazione professionale. Ciò peraltro è compatibile con il mantenimento di una libertà di scelta, per i consumatori, tra i professionisti iscritti all'albo e quelli non iscritti. Solo ove vi sia uno specifico e pregnante interesse pubblico da tutelare e, quindi, limitatamente alle professioni caratterizzate da prestazioni suscettibili di arrecare svantaggi di tale rilevanza per i consumatori da non potere consentire un regime di libero mercato, l'iscrizione all'albo dovrebbe essere obbligatoria ai fini dell'esercizio della professione.

L'Autorità ha inoltre rilevato che la proposta legislativa di istituzione dell'albo degli amministratori di condominio introduceva ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività, consistenti in limitazioni territoriali dell'attività del soggetto nel solo ambito del territorio della Corte d'Appello presso il quale egli è iscritto (art. 3), nell'obbligo di residenza nel territorio del Comune presso il collegio distrettuale ove egli esercita la propria attività (art. 2), nel divieto a esercitare la professione di amministratore per i soggetti iscritti in albi professionali diversi da quello degli amministratori (art. 4), nella fissazione dei compensi degli amministratori per decreto del Ministro di Grazia e Giustizia su proposta del Consiglio nazionale del Collegio (art. 12).

Tariffe degli amministratori di condominio

Nel marzo 1994 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti di alcune associazioni di amministratori di condominio (Federazione Italiana Amministratori Beni Stabili-FIABS, Associazione Italiana Amministratori di Condomini e di Immobili-AIACI, Associazione Nazionale Amministratori Immobiliari-ANAI), al fine di accertare l'eventuale natura restrittiva di un tariffario da queste predisposto congiuntamente per determinare i compensi delle relative prestazioni professionali. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria secondo la quale, ai fini dell'applicazione della normativa posta a tutela della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, la prestazione con carattere professionale del servizio di amministrazione di immobili e di stabili in condominio è stata considerata dall'Autorità un'attività economica di impresa. Pertanto, ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90, la FIABS, l'AIACI, e l'ANAI sono state considerate associazioni di imprese.

Segnalazione ai sensi dell'art. 21 sull'attività di consulenza per la circolazione di mezzi di trasporto

Nell'ottobre 1993, l'Autorità ha segnalato ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti alcune ingiustificate restrizioni della concorrenza derivanti dalla legge 8 agosto 1991, n. 264, che disciplina la prestazione di servizi concernenti le pratiche relative alla circolazione dei mezzi di trasporto, nautici e su strada.

Tale normativa, che ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura professionale del consulente per la circolazione dei mezzi di trasporto, prevede una regolamentazione a livello amministrativo della struttura dell'offerta. Essa stabilisce in particolare che il Ministro dei Trasporti, al fine di assicurare uno sviluppo del settore ordinato e compatibile con le effettive esigenze del contesto socio-economico, definisca i criteri per la programmazione numerica delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, e che le Province, sentiti i Comuni, definiscano i piani provinciali delle autorizzazioni.

La legge n. 264/91 dispone inoltre che le tariffe massime e minime per l'attività di consulenza siano stabilite con decreto del Ministro dei Trasporti, su conforme deliberazione di un'apposita commissione. Infine, per l'accesso all'attività è richiesto il superamento di un esame di idoneità, condotto da Commissioni istituite su base regionale, caratterizzate da una rilevante presenza di soggetti designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Nella segnalazione dell'Autorità è stata sottolineata la necessità, già ripetutamente affermata in altre circostanze, di eliminare, in assenza di specifiche esigenze di interesse generale, le disposizioni legislative volte a determinare a livello amministrativo l'equilibrio tra domanda e offerta, nel caso specifico attraverso la fissazione del numero massimo di operatori nel settore. L'Autorità ha inoltre rilevato che la determinazione amministrativa delle tariffe limita le possibilità degli operatori di realizzare un'effettiva concorrenza basata sul prezzo delle prestazioni, a svantaggio degli utenti finali.

APPALTI PUBBLICI

L'evoluzione della normativa

La recente adozione della legge quadro in materia di lavori pubblici rappresenta l'elemento di maggiore rilievo e interesse per quanto concerne l'evoluzione della normativa nazionale relativa al settore degli appalti pubblici, caratterizzata da una estrema frammentazione e disorganicità e responsabile spesso di rilevanti inefficienze e distorsioni sia nella fase di aggiudicazione che in quella di esecuzione dei contratti.

Approvata dal Parlamento a conclusione di un lungo e complesso lavoro preparatorio, la legge 11 febbraio 1994, n. 109 stabilisce i principi e le disposizioni generali di riforma del preesistente quadro normativo diretti a garantire il corretto e trasparente esercizio dell'attività amministrativa in tema di opere e lavori pubblici, e prevede una estesa delegificazione della materia demandando a un successivo regolamento del Governo l'ulteriore definizione della relativa disciplina.

La legge quadro, che recepisce gran parte delle indicazioni e dei suggerimenti avanzati dall'Autorità nel Rapporto su appalti pubblici e concorrenza presentato al Presidente del Consiglio nel luglio 1992 e successivamente nel corso dei lavori delle competenti commissioni parlamentari, disciplina non solo gli affidamenti di lavori effettuati da amministrazioni dello Stato, aziende autonome, enti pubblici, ma anche quelli disposti da concessionari di lavori e servizi pubblici, nonché da soggetti privati qualora ricevano contributi o sovvenzioni pubblici superiori al 40% dell'importo complessivo dei lavori da realizzare.

Nella prospettiva di un generale rafforzamento delle garanzie dirette ad assicurare la salvaguardia dell'interesse pubblico e il rispetto dei principi concorrenziali, la legge prevede l'istituzione di una Autorità amministrativa indipendente con compiti di vigilanza, di accertamento e di segnalazione in materia di lavori pubblici; l'introduzione di un nuovo sistema di qualificazione delle imprese appaltatrici per i lavori di importo superiore ai 150.000 ECU e l'abolizione dell'Albo nazionale dei costruttori a partire dal 1 gennaio 1997⁸⁶; la programmazione e la preventiva copertura finanziaria degli interventi; la predisposizione di un progetto esecutivo come condizione necessaria per poter indire una gara di appalto; una severa limitazione della trattativa privata e delle varianti in corso d'opera; l'introduzione di specifiche garanzie fidejussorie e assicurative a carico di esecutori e progettisti a copertura degli oneri derivanti dal mancato o inesatto adempimento dei rispettivi obblighi contrattuali.

La nuova disciplina stabilisce anche una netta separazione tra progettazione ed esecuzione dei lavori, escludendo gli affidatari di incarichi di progettazione e i soggetti ad essi legati da rapporti di controllo o di collegamento, dalla partecipazione agli appalti, alle concessioni, nonché agli eventuali subappalti e cottimi relativi ai lavori progettati. In questi termini, tuttavia, la separazione tra fase progettuale ed esecutiva sembra eccessivamente rigorosa rispetto alla pur condivisibile esigenza di prevedere che tali attività siano chiaramente distinte e, in assenza di un progetto direttamente predisposto

dall'amministrazione, formino oggetto di autonome procedure di aggiudicazione e di diversi rapporti giuridici.

Va inoltre segnalata l'assenza, nella legge quadro, di qualsiasi riferimento ai legami di controllo e di collegamento eventualmente esistenti tra le imprese partecipanti alle procedure di affidamento dei lavori e quindi all'esigenza di evitare che, al di là della formale osservanza di tali procedure, la presenza di un numero estremamente ridotto di imprese realmente indipendenti possa seriamente pregiudicare la correttezza del confronto concorrenziale in sede di assegnazione delle commesse.

È in ogni caso auspicabile che i principi e le finalità generali contenuti nella legge possano trovare concreta accoglienza anche in altri importanti comparti dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni e in particolare per quanto concerne gli acquisti di beni e servizi, relativamente ai quali si pone con altrettanta urgenza il problema di una profonda e complessiva sistematizzazione e riforma della normativa vigente.

Un maggiore impegno appare infine necessario in ordine al corretto recepimento delle norme comunitarie. Per gli appalti di lavori nei settori di pubblica utilità la nuova legge quadro stabilisce una disciplina anche più rigorosa di quella prevista dalla direttiva 90/531/CE⁸⁷, della quale, tuttavia, risultano tuttora inattuati nel nostro ordinamento interno le disposizioni in materia di appalti di forniture. A ciò si aggiungono i ritardi e le inadempienze nella trasposizione della direttiva 92/13/CE in materia di ricorsi nei settori di pubblica utilità⁸⁸ e della direttiva 92/50/CE in materia di appalti pubblici di servizi⁸⁹; ritardi e inadempienze che, come nel caso della direttiva 90/531/CE, hanno indotto la Commissione ad avviare specifiche procedure di infrazione.

FORNITURE DI MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO E DI INFRASTRUTTURE PER IL SISTEMA AD ALTA VELOCITÀ

MATERIALE ROTABILE

Il quadro normativo

Le modalità di assegnazione delle commesse per il materiale rotabile (comprese anche le forme di pubblicizzazione e informazione) hanno recentemente subito profonde trasformazioni. Sino al 31 dicembre 1992 le Ferrovie dello Stato non erano tenute ad applicare la normativa prevista per le forniture pubbliche e affidavano le commesse in base al Regolamento per la disciplina dell'attività negoziale dell'Ente Ferrovie dello Stato⁹⁰. In base a tale Regolamento, l'assegnazione delle commesse sarebbe dovuta avvenire secondo le seguenti procedure:

- *gara a procedura ristretta*, nella quale viene assegnata la commessa al prezzo più basso o all'offerta più vantaggiosa - a seconda che si tratti di materiale rotabile tradizionale o innovativo - tra quelle presentate a seguito di avviso di gara e successivo invito a presentare l'offerta⁹¹. L'avviso di gara viene pubblicizzato a tutte le imprese iscritte all'Albo dei Costruttori di materiale rotabile per la categoria di specializzazione relativa allo specifico prodotto. Nell'avviso vengono portati a conoscenza dei concorrenti i tipi e i lotti di materiale rotabile richiesto;

- *trattativa privata plurima*, nella quale vengono interpellate le imprese iscritte all'Albo fiduciario sulla base della specializzazione richiesta dalla tipologia della fornitura da acquisire. Tale procedura si

esplica con le stesse modalità della gara a procedura ristretta, dalla quale si differenzia soltanto perché non richiede la preventiva pubblicizzazione;

- *trattativa privata singola*, nella quale viene assegnata la commessa a seguito di trattativa con un'unica impresa, o Raggruppamento o Consorzio, iscritti all'Albo fiduciario; tale criterio di assegnazione può essere autorizzato solamente nelle ipotesi di comprovata urgenza, di unicità del potenziale contraente⁹², ovvero nei casi determinati dal Consiglio di Amministrazione in relazione alle loro speciali caratteristiche⁹³.

A decorrere dal 1 gennaio 1993, le disposizioni della Direttiva CE 90/531 in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori e forniture nei settori di pubblica utilità (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) prevedono tre distinte tipologie:

- *procedure aperte*, in cui ogni impresa può presentare un'offerta;
- *procedure ristrette*, in cui l'offerta può essere presentata solo dalle imprese invitate dagli enti aggiudicatori;
- *procedure negoziate*, nelle quali gli enti aggiudicatori consultano le imprese di propria scelta e negoziano con una o più di esse i termini del contratto.

Va tuttavia sottolineato che la citata direttiva rimette alla autonoma decisione degli enti aggiudicatori la scelta tra queste diverse procedure, salvo il rispetto degli obblighi di pubblicità. A questi ultimi è possibile derogare nelle sole ipotesi - in realtà piuttosto numerose - espressamente indicate dall'art. 15, paragrafo 2, della direttiva; ipotesi che includono, tra gli altri, i casi di eccezionale urgenza, la mancanza, l'irregolarità o l'inaccettabilità delle offerte presentate in sede di procedura aperta o ristretta, le prestazioni effettuate unicamente a scopo di ricerca e di sperimentazione, le forniture quotate e acquistate in borsa, gli acquisti effettuati a condizioni particolarmente vantaggiose determinate da circostanze temporanee e normalmente non ripetibili.

La direttiva, peraltro, non è stata ancora recepita nel nostro ordinamento interno, anche se, in conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia europea, tale circostanza non dovrebbe pregiudicare la relativa efficacia e applicabilità, almeno per quelle disposizioni sufficientemente chiare e precise per le quali non siano necessari ulteriori provvedimenti di attuazione a livello nazionale.

La struttura concorrenziale del settore

Tradizionalmente il mercato del materiale rotabile ferroviario è stato caratterizzato, anche in altri paesi dell'Unione Europea come la Francia e la Germania, da una dimensione sostanzialmente nazionale. In particolare, in Italia, il principale acquirente, cioè le Ferrovie dello Stato, anche per l'esistenza di precisi vincoli normativi, ha sistematicamente privilegiato le imprese italiane nell'assegnazione delle relative commesse.

L'importanza di questi vincoli è tuttavia destinata ad attenuarsi in prospettiva, soprattutto per effetto di alcuni significativi fattori di cambiamento quali, in particolare, la trasformazione in società per azioni dell'Ente Ferrovie dello Stato, che dovrebbe renderne il comportamento più sensibile ai criteri economici di scelta e la citata introduzione della direttiva 90/531/CE in materia di appalti di lavori e forniture nei settori di pubblica utilità.

Dal punto di vista del prodotto il mercato del materiale rotabile comprende le forniture (progettazione, realizzazione e manutenzione) di veicoli trainati, destinati generalmente al trasporto

passeggeri e merci, e di veicoli trainanti e automotrici. Con riferimento alle caratteristiche tecnologiche dei componenti e alla diversa specializzazione delle imprese, all'interno del mercato del prodotto finale sono inoltre individuabili due principali comparti, quello elettrico-elettronico e quello meccanico.

Nel comparto elettrico sono presenti, in Italia, quattro operatori, mentre nel comparto meccanico (costruzione e riparazione), sono presenti 40 imprese, di cui circa la metà risultano attive soltanto nel segmento della riparazione. Le prime quattro imprese detengono una quota complessiva pari a circa il 72% del mercato.

Il grado di concentrazione dell'industria italiana del materiale rotabile è andato progressivamente aumentando, seguendo, sia pure più lentamente, la tendenza degli altri paesi europei. I motivi di tale tendenza sono legati a due fenomeni, che in parte hanno agito simultaneamente: la contrazione della domanda, successiva alla realizzazione delle ricostruzioni post-belliche e l'avanzare del progresso tecnologico, in particolare nel comparto della trazione elettrica.

Va tuttavia rimarcato che le quote di mercato osservate appaiono più il frutto dei comportamenti di acquisto delle Ferrovie dello Stato che di una attiva concorrenza tra i produttori.

A questo riguardo si consideri che le Ferrovie, in qualità di azienda autonoma dello Stato, erano soggette al controllo diretto del Governo e la fonte dei loro investimenti era quella del finanziamento pubblico autorizzato di volta in volta con leggi speciali. In sostanza, fino alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in ente pubblico, e successivamente in società per azioni, l'effettiva influenza sul mercato del materiale rotabile era esercitata dallo Stato, il quale ha dettato le modalità e gli indirizzi per l'affidamento delle commesse e ha condizionato in modo decisivo tale mercato attraverso i meccanismi di erogazione delle risorse finanziarie.

In particolare, l'intervento statale nell'assegnazione delle commesse ha sempre teso a privilegiare l'industria nazionale rispetto a quella estera⁹⁴ e soprattutto le imprese operanti nel Mezzogiorno⁹⁵. È da rilevare, d'altro canto, che nello stesso periodo in tutti i paesi europei nei quali la domanda era interamente regolata dai flussi di risorse pubbliche si sono registrati comportamenti protezionistici, con i mercati di fatto chiusi alle imprese estere al pari di quello italiano. A ciò si aggiunga che, fino alla prima metà degli anni settanta, allo scopo di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali, l'intervento dello Stato era basato sul criterio della ripartizione delle commesse tra tutte le imprese operanti nel settore sulla base della loro specializzazione e della loro capacità produttiva⁹⁶.

Tale processo ha favorito lo sviluppo di un mercato chiuso, formato da un elevato numero di imprese, la maggior parte delle quali prive di strutture di ricerca e progettazione e poco incentivate a sviluppare nuove tecnologie e a farsi promotrici di processi di ristrutturazione e razionalizzazione produttiva, onde poter competere con prodotti di adeguato livello in termini di qualità e prezzo. Si è determinato inoltre un eccesso di capacità produttiva rispetto alle reali possibilità di lavoro che le Ferrovie dello Stato erano in grado di offrire, anche se i finanziamenti pubblici consentivano all'industria di sopravvivere mantenendo inalterati i livelli occupazionali.

Sotto il profilo dell'erogazione delle risorse finanziarie pubbliche, l'intervento dello Stato è avvenuto in modo discontinuo, concentrandosi in brevi periodi nei quali si è avuta una forte domanda, cui hanno fatto seguito periodi di stasi nel flusso delle risorse stesse con conseguente diluizione delle commesse in attesa della ripresa a pieno ritmo consentita dai successivi investimenti. Ciò ha condizionato la risposta delle imprese che, in assenza di una programmazione pluriennale delle commesse, non sempre sono state incentivate a promuovere una efficiente organizzazione della propria attività produttiva.

Solo a partire dall'inizio degli anni Ottanta l'intervento statale si è orientato verso la graduale ristrutturazione del comparto spingendo le imprese a conseguire dimensioni, specializzazioni e assetti

organizzativi adeguati alle esigenze del settore. Un passo in tale direzione è stata l'adozione di una nuova legislazione⁹⁷ che prevedeva, nell'assegnazione delle commesse, una selezione preliminare delle imprese concorrenti basata sulla loro capacità produttiva e sulle esperienze acquisite nelle precedenti forniture per le Ferrovie dello Stato. Era inoltre prevista l'assegnazione di commesse per lotti consistenti e omogenei in grado di favorire il conseguimento di economie di scala.

Solo nel periodo più recente, tuttavia, a fronte delle crescenti pressioni provenienti dall'estero e, in particolare, dalla maggiore competitività delle industrie degli altri paesi europei, si sta assistendo a mutamenti di una qualche rilevanza nel settore.

Gli interventi dell'Autorità

Nel gennaio 1993 l'Autorità ha disposto l'avvio di un'indagine conoscitiva di natura generale nel settore del materiale rotabile, prossima al completamento, diretta ad accertare l'esistenza di eventuali impedimenti, restrizioni o distorsioni della concorrenza derivanti in particolare da accordi posti in essere dai principali operatori ai fini di una concordata ripartizione delle commesse.

Le informazioni raccolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva hanno consentito di delineare un quadro sufficientemente preciso e articolato della struttura del mercato nazionale. Inoltre, sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'indagine, l'Autorità ha deliberato, nel giugno 1993, l'avvio di due procedimenti istruttori (CONSORZIO CAPRI; CONSORZIO TREVİ), entrambi volti ad accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 in relazione alla costituzione, da parte delle principali imprese operanti nel mercato interessato, di due distinti consorzi, nonché alla stipula di altrettante convenzioni tra detti consorzi e le Ferrovie dello Stato, aventi ad oggetto la fornitura di materiale rotabile alla stessa azienda ferroviaria.

Consorzio Capri

Il Consorzio Capri era stato costituito nel novembre 1992 dalle imprese Ansaldo Trasporti Spa, ABB Tecnomasio Spa, Breda Costruzioni Ferroviarie Spa e Firema Consortium al fine di coordinare e disciplinare le attività delle imprese consorziate, sia nella fase di preparazione e presentazione delle proposte tecnico-economiche, che in quella di aggiudicazione e di conclusione dei necessari accordi con le Ferrovie dello Stato per l'effettuazione di studi, ricerche, sperimentazioni, progettazioni, costruzioni, forniture e messe a punto del materiale rotabile per l'attuazione del Piano di ristrutturazione per il risanamento e lo sviluppo delle Ferrovie dello Stato.

L'istruttoria è stata avviata nei confronti delle società Ansaldo Trasporti Spa, ABB Tecnomasio Spa, Breda Costruzioni Ferroviarie Spa, di Firema Consortium, del Consorzio Capri e delle Ferrovie dello Stato Spa, al fine di verificare l'esistenza di intese, sia tra le imprese aderenti al Consorzio Capri, sia tra le stesse e le Ferrovie dello Stato, aventi per effetto la ripartizione del mercato nazionale del materiale rotabile in violazione di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 287/90. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria veniva, inoltre, contestato alle Ferrovie dello Stato il comportamento tenuto attraverso la stipula della Convenzione, in quanto potenzialmente idoneo a determinare effetti discriminatori o limitativi dell'accesso al mercato, in tal modo potendo concretizzare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel dicembre 1993, e sulla base delle risultanze del procedimento, l'Autorità sotto il profilo dell'oggetto dell'intesa ha ritenuto che costituisse elemento di anticoncorrenzialità il fatto che le imprese si erano obbligate a non partecipare ad altri consorzi, società con finalità simili o affini o a stipulare comunque accordi in contrasto con interessi comuni alle altre consorziate, come previsti nell'oggetto del Consorzio. L'Autorità ha valutato detta clausola tale da evidenziare di per sé la precisa volontà, da parte delle imprese aderenti al Consorzio, di eliminare qualsiasi forma di concorrenza tra loro, anche perché le imprese stesse si erano obbligate a darsi reciproca comunicazione di eventuali impegni assunti con terzi, connessi all'oggetto del Consorzio, coordinando in tal modo la gestione di tali impegni.

L'intesa è stata ritenuta restrittiva della concorrenza anche in relazione ai suoi effetti. A partire dalla costituzione del Consorzio, infatti, le imprese che vi aderivano avevano effettivamente coordinato i loro comportamenti al fine di presentarsi come un unico soggetto sul mercato nazionale.

In ragione dell'elevata quota di mercato delle imprese partecipanti al Consorzio, l'Autorità ha infine ritenuto consistenti le distorsioni concorrenziali conseguenti all'intesa e ha quindi ritenuto quest'ultima in violazione dell'art. 2, comma 2, lettere *b)* e *c)* della legge n. 287/90.

In merito alla richiesta di autorizzazione in deroga, avanzata nel corso dell'istruttoria dai rappresentanti del Consorzio, l'Autorità ha affermato che con l'intesa in esame le imprese partecipanti al Consorzio Capri avevano coordinato il loro comportamento al fine di realizzare una pluralità di prodotti tra loro non omogenei e aventi gradi diversi di innovazione tecnologica. Peraltro, anche per quei prodotti che presentavano un elevato livello di innovazione tecnologica, tale circostanza non appariva sufficiente a giustificare il coordinamento delle attività di tutte le imprese partecipanti al Consorzio. Sulla base di questi elementi l'Autorità ha ritenuto che:

- l'intesa non desse luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori;
- le restrizioni previste non fossero strettamente necessarie per gli obiettivi, affermati dalle parti, di miglioramento delle condizioni dell'offerta.

Al contrario, l'Autorità ha ravvisato una precisa volontà delle imprese partecipanti al Consorzio di irrigidire il mercato su quote storiche, eliminando, pertanto, la concorrenza su una parte sostanziale del mercato nazionale e la necessaria concorrenzialità sul piano internazionale.

L'Autorità, infine, ha ritenuto che la società Ferrovie dello Stato, conducendo la trattativa per l'acquisto del materiale rotabile previsto nella Convenzione esclusivamente con il Consorzio Capri e ostacolando così la possibilità per altri soggetti interessati di accedere al mercato, avesse abusato della posizione dominante da essa detenuta in quanto titolare *ex lege* del servizio nazionale di trasporto ferroviario e principale acquirente sul mercato rilevante.

Sulla base delle considerazioni espresse, l'Autorità ha diffidato le imprese ABB Tecnomasio Spa, Ansaldo Trasporti Spa, Breda Costruzioni Ferroviarie Spa e Firema Consortium a porre immediatamente fine alle infrazioni accertate e ad adottare le misure necessarie per ristabilire le condizioni di concorrenza nel mercato, comunicando all'Autorità le iniziative assunte a tal fine. L'Autorità ha inoltre diffidato la società Ferrovie dello Stato dal tenere in futuro il comportamento abusivo accertato.

Consorzio Trevi

Il Consorzio Trevi era stato costituito nell'agosto del 1989 da Fiat Ferroviaria Spa, Ansaldo Trasporti Spa, ABB Trazione Spa, Breda Costruzioni Ferroviarie Spa e Firema Consortium, al fine di

coordinare e disciplinare l'attività delle consorziate sia nella fase di preparazione e di presentazione delle proposte tecnico-economiche, sia, in caso di aggiudicazione, in quella di conclusione dei necessari accordi con le Ferrovie dello Stato per l'effettuazione di studi, progettazioni, costruzioni e messe a punto dei treni ad alta velocità.

L'istruttoria è stata avviata nei confronti delle Ferrovie dello Stato, del Consorzio Trevi, della Fiat Ferroviaria Spa, della Ansaldo Trasporti Spa, della ABB Trazione Spa, della Breda Costruzioni Ferroviarie Spa e di Firema Consortium al fine di verificare l'esistenza di intese sia tra le imprese aderenti al Consorzio Trevi, sia tra le stesse e le Ferrovie dello Stato, aventi per effetto la ripartizione delle commesse e la restrizione delle opportunità di accesso al mercato da parte di concorrenti potenziali, in violazione di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 287/90. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria veniva inoltre osservato che il comportamento tenuto dalle Ferrovie dello Stato attraverso la stipula della Convenzione poteva essere idoneo a determinare effetti discriminatori o limitativi dell'accesso al mercato e quindi a concretizzare una fattispecie di abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel febbraio 1994, l'Autorità ha ritenuto che l'accordo che aveva portato alla costituzione del Consorzio Trevi non costituisse una restrizione della concorrenza in quanto lo sviluppo, la realizzazione e la commercializzazione di tali treni non avrebbero potuto avere luogo senza la cooperazione tra le imprese partecipanti al Consorzio. Le consorziate, infatti, benché concorrenti sul mercato contiguo del materiale rotabile convenzionale, non lo erano, neppure potenzialmente, sul mercato del materiale rotabile ad alta velocità che, per l'innovatività del prodotto e il conseguente livello di competenza tecnologica richiesta, risulta sostanzialmente configurabile come un mercato nuovo e distinto.

L'Autorità ha ritenuto, quindi, che le imprese consorziate non avrebbero avuto la possibilità di avvalersi della propria attività individuale per ottenere un prodotto con le stesse caratteristiche dell'ETR 500, nei tempi e con le modalità volute dalle Ferrovie dello Stato. L'obbligo di produrre in comune la commessa relativa all'ETR 500 non era, pertanto, tale da restringere in misura consistente la concorrenza sul mercato rilevante. Inoltre, le clausole consortili definite nell'accordo di cooperazione e nello Statuto del Consorzio non potevano essere considerate restrittive della concorrenza, in quanto esse erano necessarie per la realizzazione dell'opera.

In ordine alla possibile violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90, l'Autorità ha rilevato che la società Ferrovie dello Stato, quale titolare di concessione del servizio nazionale di trasporto ferroviario si trova in posizione dominante, dal lato della domanda, in quanto unico acquirente sul mercato nazionale dei treni ad alta velocità.

L'Autorità ha peraltro ritenuto che le motivazioni che avevano indotto le Ferrovie dello Stato a rivolgersi alle imprese partecipanti al Consorzio Trevi fossero principalmente da ricondurre al contenuto innovativo del prodotto, ai requisiti tecnici richiesti, all'intenzione di estendere anche alle merci il trasporto ad alta velocità e all'esigenza di ottenere le forniture in tempi ristretti.

Sulla base di queste argomentazioni, l'Autorità ha ritenuto che la società Ferrovie dello Stato non avesse violato l'art. 3 della legge n. 287/90, avviando la trattativa e concedendo la commessa per la fornitura del treno ETR 500 al Consorzio Trevi.

NOTE

75. L'istruttoria sull'intesa SAN PAOLO-LA FONDARIA-MILANO ASSICURAZIONI è stata con-clusa nel febbraio 1994.
76. DPR 13 febbraio 1959, n. 449, "Testo Unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private", art. 95; legge 22 ottobre 1986, n. 742, "Nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private sulla vita", art. 41.
77. DPR n. 449/59, art. 87; legge n. 742/86, art. 68; legge 10 giugno 1978, n. 295, "Nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private contro i danni", art. 72.
78. I principali riferimenti normativi sono costituiti, oltre che dalla legge n. 287/90 per quanto riguarda la tutela della concorrenza, dal decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350, con cui è stata recepita la direttiva 77/780/CE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio ("prima direttiva di coordinamento"); dalla legge 17 aprile 1986, n. 114, "Controllo delle partecipazioni bancarie in attuazione della direttiva CE n. 83/350 del 13 giugno 1983 in tema di vigilanza su base consolidata degli enti creditizi"; dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, "Disposizioni per la ristrutturazione e la disciplina del gruppo creditizio"; dal decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione della direttiva 88/646/CE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CE ("seconda direttiva di coordinamento").
79. Nel Testo unico viene eliminata dalla disciplina del settore la distinzione istituzionale tra aziende e istituti di credito, indicando con un unico termine, "banca", le imprese autorizzate all'esercizio congiunto, ad esse riservato, della raccolta di risparmio tra il pubblico e dell'esercizio del credito (attività bancaria). La raccolta di risparmio è intesa come acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma (art. 11). L'innovazione, più precisamente, risale al decreto legislativo n. 481/92, che aveva utilizzato invece del termine "banca", il termine "ente creditizio". Come già osservato nella Relazione annuale dell'Autorità del 1992, «Secondo una consolidata dottrina e giurisprudenza e, in particolare, secondo l'interpretazione largamente prevalente della legge bancaria, da ultimo confermata dall'art. 1 del DPR n. 350/85, ciò che accomuna le aziende e gli istituti di credito...e che può essere considerato attività qualificante degli stessi, ad essi riservata, è l'esercizio congiunto della raccolta presso il pubblico di risparmio di credito (depositi e altri fondi rimborsabili) e dell'erogazione del credito (cosiddetta "attività bancaria"). Lo svolgimento congiunto della raccolta di risparmio presso il pubblico e dell'esercizio del credito è riconosciuto come attività specifica anche dall'ordinamento comunitario, che definisce ente creditizio "l'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto"».
80. Questo caso, illustrato in maggiore dettaglio nella Relazione annuale dello scorso anno, consiste nell'acquisizione da parte del Banco di Sardegna Spa del controllo della Banca Popolare di Sassari. Considerate le elevate quote di mercato raggiunte in seguito all'operazione nell'ambito della regione Sardegna (pari all'83,3%, al 74,8%, al 68,6% e al 50,7% nei mercati dei depositi delle province di Nuoro, Oristano, Sassari e Cagliari e al 52,2% nel mercato regionale degli impieghi) e tenuto conto delle constatate difficoltà di affermazione di banche concorrenti connesse alla struttura economica regionale e alla distribuzione della popolazione sul territorio, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione sia in grado di ridurre in modo sostanziale la concorrenza nei mercati interessati. Nel parere reso alla Banca d'Italia nel marzo 1993 essa ha inoltre osservato che le misure correttive individuate dall'Istituto di vigilanza e riportate nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, non apparivano idonee ad impedire il verificarsi di restrizioni della concorrenza nei mercati rilevanti.
81. Nel caso di una fattispecie comunicata come concentrazione che è risultata avere come effetto principale il coordinamento dei comportamenti di imprese indipendenti, l'Autorità ha espresso alla Banca d'Italia il parere che non vi fosse luogo a provvedere in relazione alla fattispecie concentrativa (SOCIETÀ PER I SERVIZI BANCARI).
82. Il progressivo esaurirsi dei flussi di credito agevolato, soprattutto nel Mezzogiorno, e il fatto che l'erogazione dei relativi finanziamenti sia oggetto di specifiche regolamentazioni ha portato a ritenere ridotto il rilievo di questo specifico segmento di attività (che rappresenta circa il 28% degli impieghi dell'Isveimer) nell'ottica della tutela della concorrenza.
83. Secondo i dati forniti dalla Banca d'Italia, alla fine del 1992 i 13 maggiori affidati dell'Isveimer rappresentavano oltre il 60% degli impieghi.
84. Fondazione Cassa di Risparmio di Pescara e Loreto Aprutino; Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo; Fondazione Cassa di Risparmio di Terni e Narni; Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia; Fondazione Cassa di Risparmio di Spoleto; Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi; Fondazione Cassa di Risparmio di Fermo; Fondazione Cassa di Risparmio di Rieti e Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti.
85. Riguardo agli effetti delle operazioni esaminate sulla concorrenza nei mercati non rientranti nelle competenze del Garante ai sensi dell'art. 20, comma 1, della legge n. 287/90, quale ad esempio il mercato dell'editoria libraria, l'Autorità si è espressa con propri provvedimenti, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 7, della legge.
86. Già nel marzo 1993, peraltro, in un parere trasmesso al Ministro dei Lavori Pubblici, l'Autorità aveva rilevato la sostanziale inadeguatezza di questo sistema di certificazione e la possibilità di conseguenti effetti distorsivi sulle condizioni di concorrenza in sede di aggiudicazione dei contratti. Per maggiori dettagli in merito ai contenuti del citato parere si rinvia alla Relazione dello scorso anno.
87. Direttiva del Consiglio 90/531 del 17 settembre 1990 (GUCE L 297 del 29 ottobre 1990).
88. Direttiva del Consiglio 92/13 del 25 febbraio 1992, GUCE L 76 del 23 marzo 1992.
89. Direttiva del Consiglio 92/50 del 18 giugno 1992, GUCE L 209 del 24 luglio 1992.
90. Approvato ex art. 14 della legge 17 maggio 1985, n. 210, dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente in data 12 febbraio 1987, nonché dal Ministro dei Trasporti con decreto n. 69T del 14 aprile 1987.
91. Articoli 6 e 8 del Regolamento.
92. Ad esempio a causa di brevetti, licenze, grado di specializzazione tecnica, particolari requisiti intrinseci che una sola impresa o un solo soggetto possono assicurare; vedi circolare delle Ferrovie dello Stato n. D.G. 87/009668 del 1987 e A.L. N/01/1184 del 1989.
93. Vedi art. 4, comma 4 del Regolamento.
94. Vedi gli artt. 33 e 34 della legge 7 luglio 1907, n. 429, e l'art. 10 della legge 9 marzo 1973, n. 52.
95. Nel corso degli anni Settanta veniva istituita per legge la riserva alle aziende del Sud di quote molto elevate (fino al 45%) delle commesse pubbliche (cfr. art. 9 della legge n. 52/73; art. 6 della legge 14 agosto 1974, n. 377; art. 5 della legge 18 agosto 1978, n. 503).

96. L'art. 33 della legge n. 429/07 prevedeva espressamente "l'equa ripartizione fra gli stabilimenti congeneri nelle diverse parti della Repubblica".
97. Si vedano l'art. 7 della legge n. 503/78 e l'art. 7 della legge 12 febbraio 1981, n. 17.

Aspetti organizzativi ed economici del progetto “Alta Velocità”

Il progetto “Alta Velocità” riguarda la costruzione di una rete ferroviaria veloce destinata a coprire il territorio nazionale lungo due direttrici principali rappresentate dalle linee di collegamento Torino-Venezia e Milano-Napoli.

La realizzazione delle linee ad alta velocità ha assunto carattere prioritario a seguito del decreto del Ministro dei Trasporti del 30 aprile 1990, di approvazione dei programmi triennale e decennale degli investimenti per il risanamento e lo sviluppo delle Ferrovie dello Stato. Successivamente, con decreto legge 24 gennaio 1991, n. 25, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1991, n. 98, le Ferrovie dello Stato sono state autorizzate a partecipare a società o enti operanti in Italia o all'estero aventi per fini, tra l'altro, la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie per il sistema ad alta velocità.

In conformità a tali disposizioni, le Ferrovie dello Stato hanno costituito un'apposita società, la Treno Alta Velocità Spa (di seguito TAV), cui hanno affidato, con atto di concessione del 7 agosto 1991 e successiva Convenzione attuativa del 24 settembre 1991, la progettazione, la costruzione e lo sfruttamento economico del sistema ad alta velocità. In sede di rilascio della concessione è stato inoltre previsto che, nell'adempimento delle relative prestazioni, la società concessionaria è tenuta ad avvalersi di *general contractor* scelti tra, o interamente garantiti da, uno dei principali gruppi industriali italiani, che la Convenzione ha successivamente individuato in Fiat Spa, Iri ed Eni.

Con riferimento agli aspetti finanziari, la Convenzione prevede l'impegno delle Ferrovie dello Stato a trasferire a TAV le disponibilità assicurate dallo Stato e a garantire il 40% delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione delle opere oggetto della concessione attraverso l'assunzione di quote di capitale di rischio in TAV e mediante l'erogazione di contributi diretti. A conclusione delle opere, è inoltre prevista la cessione in esclusiva alle Ferrovie dello Stato del diritto di utilizzazione delle stesse, e la corresponsione a TAV, da parte delle Ferrovie, di un canone destinato alla copertura del servizio del debito complessivamente contratto da TAV per il finanziamento degli interventi. La remunerazione degli investimenti effettuati dovrà invece essere assicurata a TAV tramite il riconoscimento di un corrispettivo da parte di una società appositamente costituita e controllata dalle Ferrovie dello Stato, la TAV.CO. Spa, alla quale sarà affidata la commercializzazione del servizio ferroviario ad alta velocità.

Da un punto di vista tecnico e funzionale, le opere infrastrutturali necessarie per la realizzazione del sistema ferroviario ad alta velocità rappresentano un prodotto complesso, ma sostanzialmente integrato, derivante dalla combinazione e dal coordinamento di numerosi interventi relativi alle linee ferroviarie, all'impiantistica, all'armamento dei binari, alle gallerie, al segnalamento, ai nodi di collegamento. Date le specifiche caratteristiche del prodotto e in considerazione dell'elevato contenuto di innovazione tecnologica di alcune sue componenti, il mercato delle infrastrutture ferroviarie per il sistema ad alta velocità deve pertanto considerarsi distinto rispetto sia a quello delle grandi opere civili sia a quello, più generale, delle infrastrutture per il trasporto ferroviario tradizionale.

Inoltre, nonostante alcuni pur importanti segni di cambiamento derivanti a livello comunitario dall'avanzamento del processo di integrazione tra sistemi ferroviari dei singoli Stati membri e dalla progressiva armonizzazione degli standard tecnici e delle disposizioni normative in materia di aggiudicazione degli appalti, la dimensione geografica del mercato risulta ancora sostanzialmente limitata all'ambito nazionale in ragione degli effetti di compartimentazione connessi ai criteri preferenziali

prevalentemente adottati a favore delle imprese fornitrici nazionali dalle concessionarie pubbliche di gestione del servizio ferroviario, in Italia così come nella maggior parte dei paesi europei, nell'assegnazione delle commesse relative alla progettazione e alla realizzazione dei sistemi ad alta velocità.

Gli interventi dell'Autorità

A seguito della rilevata sussistenza, nell'ambito delle procedure di attribuzione delle commesse per il sistema ferroviario ad alta velocità, di accordi tra i principali fornitori delle relative infrastrutture, nel marzo 1993 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale, tuttora in corso, nel settore della realizzazione di infrastrutture per l'esercizio del servizio di trasporto ferroviario ad alta velocità, al fine di accertare se da tali accordi potessero derivare pregiudizi alla concorrenza, in termini di distorsioni nel funzionamento del meccanismo di formazione dei prezzi e di restrizioni della libertà di accesso al mercato, a svantaggio dello sviluppo produttivo e del progresso tecnologico.

Sono state inoltre avviate due istruttorie, di cui una ancora in corso, volte ad accertare eventuali violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 (TAV; FERCOMIT).

TAV

Sulla base degli elementi e delle informazioni acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva l'Autorità ha disposto, nel giugno 1993, l'avvio di un procedimento istruttorio diretto ad accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 poste in essere nel quadro delle procedure di assegnazione delle commesse relative alla fornitura delle infrastrutture necessarie per la realizzazione della rete ad alta velocità.

L'istruttoria è stata avviata nei confronti delle Ferrovie dello Stato, di TAV, Iri, Eni, Fiat Spa e dei consorzi Cepav Uno, Cepav Due, Iricav Uno e Iricav Due, costituiti e indirettamente controllati da Eni e Iri, e direttamente partecipanti, insieme a Fiat, alla realizzazione del progetto "Alta Velocità", in qualità di *general contractor*. La partecipazione di Eni e Iri è invece limitata a un ruolo di garanzia.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria veniva in particolare rilevato come la Convenzione stipulata tra le Ferrovie dello Stato e TAV e le successive Convenzioni tra TAV e i citati *general contractor* potessero configurarsi come una singola intesa e come quest'ultima potesse risultare illecita, sotto il profilo concorrenziale, in quanto diretta a produrre effetti di ripartizione del mercato delle infrastrutture per le reti ad alta velocità tra gli stessi *general contractor*, nonché a escludere potenziali concorrenti dalla partecipazione al progetto. Alle Ferrovie dello Stato veniva inoltre contestato il comportamento tenuto attraverso la stipula della Convenzione con TAV, in quanto potenzialmente idoneo a determinare effetti limitativi dell'accesso al mercato, o comunque lesivi della concorrenza, tali da concretizzare una fattispecie di abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel febbraio 1994, e sulla base delle informazioni acquisite nel corso del procedimento, pur riscontrando numerosi elementi di evidenza in merito alla sussistenza di un coordinamento di comportamenti tra le parti, frutto di una comune volontà, l'Autorità ha ritenuto tali elementi non sufficienti a integrare una fattispecie di intesa restrittiva della libertà di concorrenza, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, finalizzata a consentire esclusivamente ad Iri, Eni e Fiat la realizzazione delle tratte previste dal progetto "Alta Velocità".

L'Autorità ha peraltro ritenuto che la società Ferrovie dello Stato, conducendo esclusivamente con Iri, Eni e Fiat la trattativa per la realizzazione della rete ad alta velocità, non avesse abusato della propria posizione dominante in quanto la scelta di *general contractor* ad essa legati da un rapporto fiduciario, doveva considerarsi principalmente dettata dall'esigenza di garantire il buon esito complessivo del progetto e dalle particolari caratteristiche dell'opera in termini di innovazione tecnologica, di complessità, di dimensioni, nonché di tempi e livelli qualitativi richiesti dal committente.

Fercomit

Un altro procedimento istruttorio, ancora in corso, è stato avviato dall'Autorità nel gennaio 1994 al fine di verificare la sussistenza di violazioni degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 in relazione alla costituzione di un consorzio tra alcune delle maggiori imprese operanti nel settore della produzione, fornitura e messa in opera dei materiali di armamento ferroviario, nonché alla stipula di una convenzione, tra detto consorzio e le Ferrovie dello Stato, che prevede l'affidamento al consorzio stesso, per un periodo di cinque anni rinnovabile per altri quattro anni, di tutti i lavori e le forniture di materiale relativi all'armamento ferroviario sulle linee della rete delle Ferrovie dello Stato.

SETTORE DEL LATTE E DEI PRODOTTI DERIVATI

Caratteristiche del settore del latte

Nel settore del latte confezionato a uso alimentare "diretto" si possono distinguere, in base al riscontro di una limitata sostituibilità dal lato della domanda, due mercati rilevanti dal punto di vista del prodotto: il mercato del latte fresco (che comprende le tipologie del latte fresco, del latte pastorizzato e del latte fresco pastorizzato) e il mercato del latte UHT.

La suddivisione del settore del latte in questi due mercati comporta una diversa definizione del mercato geografico rilevante, di dimensioni nazionali per il latte a lunga conservazione e di dimensioni più ridotte per il latte fresco. Il mercato del latte fresco e quello del latte UHT presentano differenti caratteristiche anche per quanto concerne la regolamentazione, gli assetti proprietari delle imprese, la struttura dei costi, le condizioni di approvvigionamento della materia prima e le modalità distributive; di conseguenza la struttura e le dinamiche competitive nei due mercati hanno una fisionomia differente.

Nel mercato del latte UHT, caratterizzato da un più elevato grado di concentrazione a livello nazionale e da una maggiore incidenza della grande distribuzione come canale di commercializzazione, la concorrenza tra imprese coinvolge, oltre al prezzo di vendita, le politiche di differenziazione del prodotto. Analogamente a quanto accade per altri prodotti alimentari di largo consumo, la differenziazione fra le marche e le diverse politiche perseguite dalle imprese in termini di pubblicità, varietà produttiva, integrazione verticale, distribuzione, possono costituire un serio ostacolo alla collusione, in quanto sono più numerose le variabili comportamentali su cui un eventuale cartello dovrebbe trovare l'accordo. Le condizioni di entrata nel mercato del latte UHT sono caratterizzate, oltre che dalla presenza di economie di scala tecniche, dall'esistenza di marchi produttivi affermati, creati e sostenuti da forti investimenti pubblicitari e dalla necessità di assicurarsi adeguati sbocchi per quanto concerne la distribuzione.

Nel mercato del latte fresco, viceversa, la relativa omogeneità del prodotto comporta che la concorrenza si possa svolgere prevalentemente sul prezzo e sulle promozioni, con scarsa rilevanza di altre variabili strategiche. La struttura distributiva al dettaglio del latte fresco, costituita in gran parte da bar e

latterie, risulta estremamente frammentata. Tale caratteristica si presenta in misura più o meno accentuata a seconda delle aree geografiche interessate, in funzione anche della diffusione della grande distribuzione. La frequenza quasi quotidiana di acquisto del latte fresco ne rende comunque indispensabile una commercializzazione capillare sul territorio, con conseguente limitazione dell'incidenza che la grande distribuzione può raggiungere nelle vendite del prodotto.

La normativa relativa al settore del latte fresco

A delineare la fisionomia del settore del latte fresco ha contribuito in misura determinante la regolamentazione, attualmente in fase di profonda revisione. Il prezzo della materia prima viene tuttora determinato nell'ambito di accordi interprofessionali, previsti dalla legge 16 marzo 1988, n. 88, tra produttori di latte crudo e trasformatori. Poiché i vincoli temporali imposti per la preparazione del latte fresco (la legge 3 maggio 1989, n. 169, stabilisce un lasso di tempo massimo di 48 ore tra la mungitura e il trattamento termico) impediscono di fatto agli operatori di rifornirsi da allevatori esteri, gli accordi interprofessionali rappresentano un forte elemento di rigidità per le imprese, per le quali la materia prima rappresenta la più importante voce di costo (circa il 40-50% del prezzo finale).

Inoltre, il meccanismo di formazione dei prezzi al consumo è stato largamente condizionato dal regime di regolamentazione in vigore sino all'estate 1993, che prevedeva la fissazione da parte dei Comitati Provinciali Prezzi (CPP) del prezzo massimo relativo al "latte pastorizzato ed omogeneizzato intero e/o di più largo consumo" in ciascuna provincia⁹⁸. Questo meccanismo regolamentativo, eliminato con delibera del CIP del 16 marzo 1993, sospesa da un'ordinanza del TAR del Lazio del 7 luglio 1993 e riconfermata con delibera del CIPE del 3 agosto 1993, ha determinato per lungo tempo l'allineamento da parte dei produttori dei prezzi praticati nell'ambito di una stessa provincia, che si sono sempre posizionati sul livello massimo imposto dal CPP.

Oltre alle norme che tendono a garantire la salubrità del prodotto, la regolamentazione, inclusa la determinazione del prezzo per via amministrativa, appare condizionata dalla concezione del latte come bene di rilevanza primaria per la popolazione e quindi dalla necessità di assicurare un costante rifornimento e garantire un prezzo al consumo non eccessivo. Così si spiegano sia la fissazione contrattata, a livello interprofessionale, del prezzo della materia prima (onde garantire comunque una remunerazione sufficiente per gli agricoltori), sia il calmieramento del prezzo sul mercato. Parte di tali aspetti sono peraltro riscontrabili anche in altri paesi, come ad esempio il Regno Unito, dove i *Milk Marketing Boards* hanno avuto la funzione di assicurare uno sbocco di mercato a tutta la produzione di latte degli allevatori, assicurando al contempo standard qualitativi accettabili.

Si inserisce in questo contesto normativo il ruolo delle Centrali del Latte, istituite per legge nel 1938 allo scopo di favorire il consumo di latte alimentare trattato igienicamente. Le Centrali, in numerosi casi gestite dai Comuni anziché da consorzi di produttori, hanno operato sino al 1973 in regime di monopolio nelle aree geografiche loro assegnate.

Le Centrali Municipalizzate del Latte svolgono tuttora un ruolo di rilievo sui mercati locali e detengono una quota complessivamente superiore al 20% della produzione nazionale di latte fresco confezionato. La natura pubblica di tali imprese tuttavia, oltre ad introdurre alcuni elementi di rigidità sul piano gestionale, ha favorito inefficienze e sprechi nell'allocazione delle risorse, come attestato, tra

l'altro, dall'elevato numero di dipendenti rispetto al fatturato e, in molti casi, dai risultati di esercizio esigui o addirittura negativi.

L'indagine conoscitiva nel settore del latte

Il settore del latte è interessato da un intenso processo di trasformazione che ne sta alterando la struttura e le dinamiche competitive; ai recenti interventi di liberalizzazione dei prezzi si accompagnano infatti rilevanti processi di concentrazione e di ricompattamento organizzativo.

Data l'importanza di un'attenta tutela della concorrenza nell'attuale fase di profonda modifica strutturale e regolamentare, l'Autorità nel giugno 1992 ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore, che è stata conclusa nel gennaio 1994. L'indagine, nel corso della quale sono stati effettuati incontri con i principali operatori del settore e con le associazioni di categoria, si riferisce al solo settore del latte confezionato, e in particolare alle fasi di lavorazione e confezionamento industriale e di distribuzione dei prodotti, mentre sono rimaste sostanzialmente estranee all'analisi le tematiche relative alla produzione della materia prima.

Il mercato del latte fresco è caratterizzato dalla presenza di molte imprese di ridotte dimensioni, con un mercato prevalentemente locale e una clientela stabile. Esso risente fortemente della presenza delle Centrali pubbliche, che dopo avere operato a lungo in regime di monopolio hanno mantenuto una posizione di preminenza in molte aree geografiche (con quote di mercato anche superiori al 60% nelle singole provincie), riconducibile sia alla notorietà dei marchi a livello locale sia ai requisiti di freschezza e qualità attribuiti dai consumatori ai loro prodotti.

Gli operatori del settore sono tuttavia concordi nell'affermare che talune Centrali non hanno sfruttato a pieno il potenziale commerciale della loro posizione sui mercati locali del latte fresco, caratterizzata da un'elevata quota di mercato, da un'immagine di prodotto consolidata e da una sostanziale *price leadership*. Raramente infatti le Centrali hanno attuato politiche aziendali aggressive, finalizzate a un recupero di efficienza e/o a un allargamento della propria presenza sul mercato.

I risultati gestionali generalmente negativi delle Centrali e il posizionamento dei relativi prodotti al di sotto dell'effettivo potenziale di mercato hanno stimolato l'interesse dei privati nei confronti di tali aziende, favorendo di fatto il trasferimento della proprietà o, in qualche caso, solo della gestione. Peraltro, le cessioni di imprese municipalizzate effettivamente realizzate sono ancora di numero modesto⁹⁹.

Le privatizzazioni delle Centrali si inseriscono all'interno di un più generale processo di concentrazione nel settore del latte fresco, nel quale la necessità di disporre di impianti collocati in prossimità dell'area geografica interessata, nonché la stabilità della domanda complessiva e la bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo, con conseguente difficoltà ad acquisire quote di mercato, rendono conveniente l'acquisizione di imprese già operanti come strategia di espansione in un nuovo mercato geografico locale.

Il superamento del ruolo pubblicistico delle Centrali municipalizzate e la loro privatizzazione possono contribuire a innescare nuove dinamiche competitive nel settore. In particolare, l'acquisizione delle imprese municipalizzate da parte di operatori privati può comportare l'adozione di due diverse strategie: *a)* l'impresa acquirente, soprattutto se priva di un marchio proprio e conosciuto a livello nazionale, può mantenere e valorizzare il marchio dell'impresa acquisita; *b)* l'acquirente, se dotata di un marchio commerciale già affermato (anche nel latte UHT), può invece affiancare il proprio marchio a

quello dell'impresa acquisita, o addirittura sostituirlo a quest'ultimo. Questa seconda strategia, che è già stata seguita in alcuni mercati locali del latte fresco da importanti imprese proprietarie di marchi affermati nel settore del latte UHT, riflette il tentativo di sfruttare nel settore del latte fresco ogni vantaggio consentito dalla propria posizione sul mercato contiguo, ma nazionale, del latte UHT. Sembrerebbe quindi che con l'acquisizione di un crescente numero di impianti e marchi produttivi del mercato del latte fresco da parte di aziende specializzate nella produzione di latte UHT si sia innescata una tendenza a una maggiore integrazione tra i due mercati.

L'evoluzione del mercato del latte fresco verso dinamiche competitive tipiche dei prodotti di largo consumo è peraltro frenata da alcuni fattori strutturali. In primo luogo, la presenza di un canale distributivo fortemente tradizionale, frammentato e poco incentivato ad aumentare le quantità vendute, può costituire un ostacolo per i produttori all'utilizzo di tecniche commerciali di sostegno del marchio. Inoltre, l'elevata deperibilità del latte fresco, che comporta la necessità di rifornire i punti vendita quotidianamente tramite la catena del freddo, e il limitato spazio destinato al latte negli scaffali frigoriferi non consente la distribuzione in grandi volumi per singolo dettagliante: ciò aumenta notevolmente l'incidenza dei costi distributivi sul prezzo finale e rende difficoltosa la capillare presenza delle aziende sul territorio nazionale. Il basso livello di domanda che gravita sulla singola rivendita al dettaglio, rapportato al costo sostenuto dalle aziende per approvvigionare quella medesima rivendita (si pensi ad esempio alle zone con bassa densità abitativa o difficili da raggiungere), può rendere in qualche caso non economica la contemporanea presenza nella stessa zona di molti operatori in concorrenza tra loro.

Altri interventi dell'Autorità

Nel contesto delineato, assume notevole rilievo l'attività di controllo delle concentrazioni effettuata dall'Autorità al fine di tutelare la concorrenza. Nell'anno trascorso, in particolare, è stata accertata la costituzione di una posizione dominante da parte della società Parmalat nel mercato del latte UHT (PARMALAT-GIGLIO FINANZIARIA).

Va inoltre rilevato che, successivamente all'eliminazione del regime di regolamentazione tariffaria, pur tenendo conto della sostanziale brevità del periodo di tempo esaminato, i prezzi del latte fresco hanno mostrato una notevole uniformità tra le varie marche nell'ambito di uno stesso mercato geografico, nonché una rilevante stabilità nel corso del tempo. Benché tale fenomeno possa in qualche misura essere ricondotto a comportamenti inerziali degli operatori rispetto a quelli adottati nella precedente situazione normativa, l'attività ispettiva e istruttoria dell'Autorità ha evidenziato come esso sia in qualche caso frutto di veri e propri accordi tra gli operatori del settore (LATTE ASSOCIAZIONE ESERCENTI).

Parmalat-Giglio Finanziaria

I processi di concentrazione che hanno interessato negli ultimi anni il settore del latte hanno coinvolto, in veste di imprese acquisite, anche importanti produttori di latte UHT. In particolare, l'Autorità nel giugno 1993 ha ritenuto opportuno avviare un'istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90, in merito all'acquisizione da parte della società Parmalat Spa del controllo della società Giglio Finanziaria Spa, osservando che le due imprese interessate detenevano congiuntamente una posizione di rilievo nella produzione di latte e panna a lunga conservazione.

Tenuto conto della sostituibilità di consumo solo parziale esistente tra latte fresco e latte UHT e tra panna da montare e panna da cucina, il mercato del latte UHT e il mercato della panna da cucina sono stati ritenuti mercati del prodotto distinti, ancorché contigui, rispettivamente, al mercato del latte fresco e a quello della panna da montare. Tenuto conto che come panna da cucina viene utilizzata quasi esclusivamente panna UHT, e che la panna UHT da montare non rappresenta più del 10% della produzione complessiva di panna UHT, in assenza di dati relativi alla panna da cucina si è fatto riferimento alle informazioni disponibili riguardo alla produzione di panna UHT.

Per quanto concerne il mercato del latte UHT, è stata rilevata la presenza di poche imprese operanti su tutto il territorio nazionale e di numerose imprese che dispongono di marchi affermati solo a livello locale. Tra le imprese operanti su scala nazionale, Parmalat detiene una quota di mercato del 28% in volume, pari a circa tre volte la quota della seconda concorrente, e del 33% in valore. Le quote delle altre imprese operanti su scala nazionale sono invece relativamente omogenee, attestandosi tra il 5% e il 10% in termini sia di volume che di fatturato.

La struttura del mercato nazionale della panna UHT non è dissimile da quella del latte UHT, benché esista in tale mercato un secondo produttore di rilievo che detiene il 13% del mercato; le quote di mercato detenute rispettivamente da Parmalat e dalle altre imprese si attestano su valori vicini a quelli riscontrati nel mercato del latte UHT.

Negli ultimi tre anni nei due mercati rilevanti si è assistito a una progressiva crescita relativa delle imprese di maggiori dimensioni, tra cui in particolare Parmalat, realizzata principalmente attraverso operazioni di acquisizione. Inoltre, le dinamiche competitive sono fortemente incentrate sulla differenziazione dell'immagine del prodotto, creata e sostenuta attraverso investimenti pubblicitari e promozionali. A ogni marca è generalmente associato un diverso posizionamento di prezzo, che dipende sia dalla rinomanza della marca stessa che dalla fascia di consumatori cui essa è destinata. Parmalat si colloca su una fascia di prezzo particolarmente elevata; l'impresa acquisita aveva un posizionamento analogo, seppure con prezzi leggermente inferiori.

L'acquisizione della Giglio da parte della Parmalat è stata giustificata dalle parti in base a esigenze di riorganizzazione produttiva e commerciale (razionalizzazione dell'utilizzo degli impianti di produzione, centralizzazione degli approvvigionamenti, sfruttamento della rete commerciale e distributiva della Parmalat anche per i prodotti Giglio). Tenuto conto della posizione di vantaggio competitivo detenuta dalla Parmalat nei confronti di potenziali concorrenti, in termini sia di notorietà del marchio a livello nazionale ottenuta attraverso investimenti pubblicitari e promozionali, sia di disponibilità di una capillare rete distributiva, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione fosse tale da determinare la costituzione di una posizione dominante dell'impresa nei mercati del latte UHT e della panna UHT a livello nazionale. È stato osservato, in proposito, che in seguito all'operazione la quota di mercato detenuta da Parmalat nella vendita di latte UHT e di panna UHT raggiungeva quasi il 40% in entrambi i mercati, accentuando il distacco dal secondo concorrente. L'operazione consentiva inoltre a Parmalat di disporre di una rete distributiva più capillare ed estesa e comportava l'eliminazione di un concorrente nella fascia alta del mercato, nella quale la stessa impresa colloca quasi tutta la propria produzione.

Tuttavia, una serie di elementi ha portato l'Autorità a escludere che dall'operazione derivi una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90. È stato infatti osservato che altri concorrenti stanno attuando politiche di acquisizione nel settore e che esistono imprese di dimensioni inferiori in grado di contrastare in misura significativa, seppure a livello locale, il potere di mercato di Parmalat. Una specifica rilevanza è stata inoltre attribuita all'effetto concorrenziale connesso alla progressiva affermazione dei marchi della grande distribuzione nei mercati dei prodotti UHT.

In seguito all'acquisizione della società Giglio Finanziaria, tenuto conto della posizione dominante raggiunta da Parmalat nel mercato del latte UHT, l'Autorità nella valutazione di successive operazioni di concentrazione ha considerato con particolare attenzione il ruolo svolto da società del gruppo Parmalat come azionisti di minoranza dell'Istituto finanziario per lo sviluppo delle economie locali, Fisvi. Quest'ultima società, infatti, ha acquisito dall'Iri Spa il controllo della società Finanziaria Cirio-Bertolli-De Rica Spa, che detiene tra l'altro una posizione di rilievo nei mercati del latte e della panna UHT; inoltre, essa ha recentemente costituito un'impresa comune di tipo concentrativo con la società Cragnotti & Partners Capital Investments Nv, anch'essa attiva nel settore in esame. Al riguardo è stato peraltro riscontrato che l'attuale partecipazione di Parmalat al capitale della Fisvi, pari al 20% dello stesso, non è tale da consentire un'influenza determinante sulla gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa.

Latte Associazione Esercenti

Nel settembre 1993 l'Autorità ha avviato un formale procedimento istruttorio nei confronti di alcune imprese di trasformazione del latte e di un'associazione di rivenditori al dettaglio, in merito ad accordi relativi alla determinazione del prezzo al pubblico di latte fresco, latte UHT e yogurt nella provincia di Roma.

Il procedimento è stato avviato nei confronti dell'Associazione Esercenti Latterie Bar Gelaterie della provincia di Roma (organizzazione rappresentativa dei rivenditori al dettaglio di latte fresco nella medesima provincia), dell'Azienda Comunale Centrale del Latte di Roma e delle società Ariete Fattoria Latte Sano Spa, Cirio-Bertolli-De Rica Spa, Granarolo Felsinea Spa e Torre in Pietra Spa, a seguito della pubblicazione di un listino dei prezzi del latte (fresco e sterilizzato a lunga conservazione) e di alcuni suoi derivati (yogurt e dessert), esplicitamente concordato tra detti soggetti e distribuito a tutti i dettaglianti indipendentemente dalla loro partecipazione alla menzionata organizzazione associativa.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel marzo 1994, e sulla base delle risultanze del procedimento, l'Autorità ha in primo luogo escluso che l'intesa in esame potesse esercitare effetti apprezzabili sulle condizioni concorrenziali, sia a livello produttivo che distributivo, dei mercati del latte UHT e dello yogurt. In particolare, con riferimento alla distribuzione di tali prodotti l'Autorità ha rilevato che, nonostante la dimensione provinciale dei mercati, l'incidenza delle vendite dei prodotti interessati dall'intesa risultava scarsamente significativa, sia per la presenza nella stessa provincia di Roma di altre imprese di rilevanza nazionale, sia per la ridotta importanza del canale bar-latterie nella distribuzione di latte a lunga conservazione.

Relativamente al mercato del latte fresco, l'intesa, anche in considerazione della elevata quota complessivamente detenuta dalle imprese nel mercato rilevante e della significativa incidenza del canale bar-latterie nella distribuzione del prodotto nell'ambito della provincia di Roma, è stata invece ritenuta soggetta al divieto di cui all'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, in quanto idonea a produrre effetti consistenti di restrizione della concorrenza attraverso la fissazione concordata di prezzi uniformi di vendita.

L'Autorità ha pertanto diffidato le parti a non dare ulteriore attuazione all'intesa e a porre immediatamente fine alle infrazioni accertate. Essa ha inoltre invitato l'Associazione Esercenti Latterie Bar Gelaterie a diffondere il contenuto della decisione presso tutti gli esercenti della provincia di Roma, fornendo contestuale notizia dell'avvenuta liberalizzazione del prezzo di vendita al pubblico del latte fresco.

Un altro procedimento istruttorio era stato avviato dall'Autorità, nel luglio 1993, al fine di accertare la sussistenza di possibili effetti restrittivi della concorrenza nel settore del latte derivanti dall'intesa mediante la quale le società Giglio Finanziaria Spa e Cerpl Scrl avevano proceduto alla costituzione di un'impresa comune, denominata Società Generale Alimentare Spa. Infatti, a seguito dell'acquisizione della Giglio Finanziaria Spa da parte della Parmalat, la Società Generale Alimentare avrebbe potuto costituire uno strumento di coordinamento delle politiche commerciali di Parmalat e Cerpl.

Nel corso del procedimento tuttavia è emerso che la Giglio Finanziaria Spa, prima di essere acquisita da Parmalat, aveva già venduto la sua quota di partecipazione al capitale della Società Generale Alimentare. L'Autorità, nel dicembre 1993, ha pertanto concluso l'istruttoria, ritenendo insussistenti i presupposti di una violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

SETTORE DEL CEMENTO E DEL CALCESTRUZZO

Caratteristiche concorrenziali del settore del calcestruzzo

Il settore del calcestruzzo è stato interessato negli ultimi anni da un ampio numero di acquisizioni di produttori indipendenti di calcestruzzo preconfezionato, realizzate principalmente dalle maggiori imprese operanti nel settore del cemento. Constatando che questo processo sta modificando in misura rilevante l'originaria configurazione strutturale del settore del calcestruzzo, nel luglio 1991 l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva di natura generale ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, al fine di verificare l'eventuale presenza di fenomeni di restrizione della concorrenza nei mercati di riferimento.

Attraverso l'indagine, conclusa nel dicembre 1993, è stata approfondita l'analisi delle caratteristiche economiche del settore, in modo da predisporre un quadro complessivo di riferimento per la valutazione concorrenziale dei fenomeni di cooperazione e concentrazione tra imprese che caratterizzano il processo di ristrutturazione in atto.

Nel 1991, più del 50% del calcestruzzo impiegato nel territorio nazionale era di tipo preconfezionato. Tale quota si attesta su valori tuttora inferiori a quelli prevalenti in altri paesi europei, dove l'incidenza del prodotto preconfezionato rappresenta approssimativamente il 90% del consumo. Lo sviluppo delle vendite di calcestruzzo preconfezionato corrisponde a una strutturale riduzione del ricorso all'autoproduzione di calcestruzzo da parte delle imprese di costruzione. L'autoproduzione costituisce attualmente un'alternativa realisticamente praticabile e economicamente rilevante soltanto per lavori di ridottissima entità oppure, all'opposto, per la costruzione di grandi opere infrastrutturali in occasione delle quali può risultare conveniente la realizzazione sul posto di un impianto di betonaggio. Come mostrato dall'esperienza di altri paesi quali Francia e Germania, tra i fattori che favoriscono un crescente ricorso al prodotto preconfezionato vi è il progressivo affermarsi di sistemi rigorosi di controllo della qualità del prodotto.

Nonostante le numerose acquisizioni verificatesi negli ultimi anni, a livello nazionale il settore del calcestruzzo preconfezionato resta caratterizzato da un'elevata frammentazione. La principale impresa è la Calcestruzzi del gruppo Ferruzzi, che detiene una quota non superiore al 15% del fatturato complessivo. La quota di mercato aggregata delle prime quattro imprese (CR4) raggiunge il 22%, mentre

la quota dei primi otto produttori (CR8) non supera il 28%. Va peraltro tenuto conto dell'esistenza di numerosi legami economici e finanziari tra i principali produttori di calcestruzzo e di cemento, attraverso partecipazioni azionarie e la costituzione di imprese comuni, che possono favorire il coordinamento dell'azione delle imprese. Ne sono esempio la società Cemencal, il cui capitale è suddiviso tra Italcalsestruzzi (43%), Unicalcestruzzi (27%), Cementir (15%), e Calcestruzzi (15%); la società Calcem, controllata pariteticamente da Calcestruzzi e Cementir; la società Sacem, controllata congiuntamente da Cementir e Sacci; le società Speedy Beton e Speedy Beton Sud, in cui Calcestruzzi detiene il 70% e Cementir il restante 30%.

Nella prospettiva della concorrenza, l'analisi delle condizioni di offerta nel settore del calcestruzzo non può prescindere dalle caratteristiche del mercato rilevante. Per quanto riguarda il mercato del prodotto, tenuto conto delle tecnologie adottate dalle imprese di costruzione e degli standard di prezzo e qualità del prodotto finale tipicamente richiesti dal mercato, l'Autorità ha ritenuto trascurabile il grado di sostituibilità del calcestruzzo preconfezionato con altri materiali da costruzione. L'estensione geografica del mercato rilevante, in considerazione dei vincoli derivanti dalle caratteristiche tecnico-economiche del calcestruzzo che riducono le possibilità di trasporto (tempi di indurimento rapidi e basso rapporto tra prezzo e peso), è tipicamente locale. In prima approssimazione esso può essere identificato con l'area geografica delle singole provincie.

A livello provinciale, l'indice CR4 evidenzia livelli di concentrazione media o elevata (superiori, rispettivamente, al 40% e al 60%) in un numero di provincie pari a quattro quinti del totale. Le aree caratterizzate da un maggior grado di concentrazione sono quelle dell'Italia centrale e nord-orientale, con oltre metà delle provincie classificate nella categoria ad alta concentrazione.

Nella maggior parte dei casi, i tassi di concentrazione elevati sono associati ad una forte presenza delle principali imprese a dimensione nazionale (Calcestruzzi, Italcalsestruzzi, Unicalcestruzzi e Cementir). Infatti, in 15 delle 35 provincie ad "alta concentrazione" questi quattro gruppi controllano oltre il 40% della produzione mentre in altre 11 provincie ad "alta concentrazione" essi rappresentano tra il 20% ed il 40% della produzione. Tuttavia, in una minoranza significativa di casi (8 provincie su 35), l'elevata concentrazione si combina con una presenza marginale od addirittura nulla dei gruppi operanti su scala nazionale. Ciò è attribuibile interamente all'elevato peso acquisito da produttori locali indipendenti¹⁰⁰.

Le condizioni di costo nel settore del calcestruzzo sono caratterizzate da una scarsa rilevanza delle economie di scala di tipo produttivo. Alcune economie, anche se di limitata entità, sono conseguibili sui costi di investimento nella fase del confezionamento, grazie alla presenza di alcune strutture (come silos e tramogge) il cui costo per unità tende a diminuire al crescere della dimensione. Inoltre, la distribuzione del calcestruzzo ai cantieri a mezzo di autobetoniere è una tipica attività "discontinua"; in quest'area, economie di scala sono conseguibili soltanto nella logistica e nelle attività di coordinamento e di controllo.

Per quanto concerne le condizioni di entrata, l'assenza di significative economie di scala e la ridotta sofisticazione degli impianti fanno sì che gli investimenti iniziali richiesti a un nuovo entrante nel settore del calcestruzzo siano modesti. L'accesso al mercato di nuovi concorrenti è ulteriormente facilitato dal fatto che solo una parte ridotta dei costi di investimento iniziali è irrecuperabile. Inoltre, le conoscenze tecnologiche di base per il confezionamento del calcestruzzo sono ampiamente diffuse e non costituiscono quindi una barriera all'entrata rilevante. Per quanto concerne la disponibilità dei materiali inerti (sabbia e ghiaia) necessari per la produzione del calcestruzzo, essa varia tra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Nelle prime, infatti, esiste una più rigida normativa ambientale che vieta o pone pesanti limitazioni allo sfruttamento di cave. Anche se sinora non si sono manifestate effettive situazioni

di difficoltà di accesso alle materie prime, nelle regioni settentrionali un potenziale nuovo concorrente potrebbe in prospettiva trovarsi ostacolato nell'entrata nel mercato da una scarsità delle fonti di approvvigionamento di materiali inerti. Sostanzialmente diversa è la situazione delle regioni meridionali dove, tenuto conto della elevata disponibilità di materiali e della normativa meno restrittiva in materia ambientale, non si pongono problemi di approvvigionamento per le imprese.

Il processo di integrazione verticale con le imprese produttrici di cemento è collegato alla progressiva crescita negli anni Ottanta della quota di domanda di cemento assorbita direttamente dai produttori di calcestruzzo pronto per l'uso. Di fronte al rilevante ruolo assunto da tali soggetti nell'intermediazione tra le imprese di costruzione e i produttori di cemento, le acquisizioni effettuate da questi ultimi nel settore del calcestruzzo sono riconducibili, almeno in parte, al tentativo di mantenere un'adequata influenza diretta sul mercato di sbocco del cemento.

Va anche rilevato, in proposito, il progressivo affermarsi nel mercato a monte del cemento, sino al 1987 sostanzialmente chiuso agli scambi con l'estero, delle importazioni da altri paesi. Nelle regioni maggiormente interessate da questa tendenza, le importazioni sono giunte a rappresentare circa un terzo della produzione interna. Fra i promotori degli acquisti di cemento dall'estero, oltre a società di trading, si annoverano anche imprese e consorzi di imprese indipendenti produttrici di calcestruzzo, attratte dalla possibilità di acquistare cemento (o clinker) di qualità non inferiore a quella offerta dai produttori nazionali e a prezzi ben più vantaggiosi (dell'ordine, in media, del 25%). Ciò ha provocato, inevitabilmente, forti rivalità tra i produttori locali di cemento, con effetti concorrenziali prima sconosciuti in questo mercato.

In concomitanza con questi fenomeni è stato avviato il processo di integrazione verticale nel settore. Fino della seconda metà degli anni Ottanta in Italia, a differenza di altri paesi europei tra cui in particolare Francia, Belgio, Olanda e Norvegia, le imprese cementiere erano presenti in misura molto marginale nella produzione di calcestruzzo, con una quota stimabile intorno all'1%. Attualmente, se si esclude l'impresa leader del settore, Calcestruzzi Spa, appartenente al gruppo Ferruzzi, tutte le principali imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato fanno a capo a imprese produttrici di cemento, di grandi o medie dimensioni. I produttori di calcestruzzo preconfezionato indipendenti e quelli facenti capo a imprese di costruzione, pur rappresentando nel complesso almeno il 60% della produzione, hanno singolarmente dimensioni ridotte.

Al progressivo aumento dell'integrazione verticale delle imprese produttrici di calcestruzzo con i produttori di cemento può accompagnarsi una maggiore capacità di questi ultimi di influenzare il mercato e di attuare comportamenti collusivi, fenomeno di cui esiste ampia traccia e documentazione anche a livello comunitario¹⁰¹. Ciò potrebbe tradursi in comportamenti distorsivi del funzionamento del mercato, volti a contrastare gli effetti concorrenziali esercitati dalle importazioni di cemento nei mercati locali più esposti e a discriminare ingiustificatamente le imprese indipendenti sia sotto il profilo dell'approvvigionamento della materia prima (cemento) che sotto il profilo degli sbocchi sul mercato (calcestruzzo).

L'evoluzione del settore del cemento e del calcestruzzo in Italia richiede pertanto una costante azione di sorveglianza da parte dell'Autorità. Una specifica attenzione merita il diffuso meccanismo di compartecipazioni caratteristico del settore che, offrendo ampie opportunità per coordinare strategie e scambiare informazioni, potrebbe costituire in futuro una oggettiva condizione agevolativa di eventuali comportamenti collusivi.

Intese restrittive riscontrate nel corso dell'indagine conoscitiva

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'indagine conoscitiva l'Autorità ha effettivamente riscontrato numerose violazioni da parte di imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato, del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'art. 2, secondo comma, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge n. 287/90102. Gli accordi restrittivi, nella maggior parte dei casi, sono risultati connessi alla specifica previsione di clausole statutarie o regolamentari di consorzi e società consortili, volte alla fissazione del prezzo di vendita del prodotto, al contingentamento della produzione mediante la ripartizione pro quota delle forniture di calcestruzzo tra le imprese consorziate, al coordinamento delle decisioni in materia di costituzione, ampliamento e spostamento degli impianti produttivi, regolate mediante specifici meccanismi di autorizzazione preventiva, al coordinamento delle politiche commerciali e all'istituzione di sistemi di controllo e di intervento sanzionatorio per eventuali inadempienze da parte delle imprese aderenti.

Nord Calce

Nel marzo 1993 l'Autorità ha avviato un'istruttoria volta ad accertare eventuali infrazioni del divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 in relazione all'attività dell'impresa commissionaria alle vendite Nord Calce Srl, che commercializza le calce aeree di quattro tra i principali produttori di calce dell'Italia settentrionale (Calce Ghisalberti Spa, Gnechi Donadoni Spa, Italcementi Spa e Industriale Calce Spa). Ciascuna di queste società detiene, rispettivamente, il 25% del capitale di Nord Calce e, in base alle disposizioni statutarie, esercita un'influenza determinante sulla composizione degli organi sociali.

La società commissionaria è stata costituita nel 1987, in relazione ad esigenze di ristrutturazione dell'organizzazione produttiva derivanti da una sfavorevole congiuntura economica. Sino al 1991, i rapporti tra i soci e tra questi e la commissionaria erano regolati da un patto parasociale e da alcuni accordi che contenevano, oltre alla previsione dell'obbligo di vendere attraverso la concessionaria, clausole che comportavano il contingentamento delle quote di produzione e la definizione concordata dei prezzi di vendita. Inoltre la commissionaria si obbligava a fornire mensilmente a ciascuno dei committenti i dati relativi alle vendite di prodotto nel territorio, riservandosi la facoltà di rendere note tali informazioni anche agli altri tre committenti.

Nel novembre 1991 i soci di Nord Calce hanno completamente ridefinito i loro rapporti, eliminando tra l'altro la clausola di esclusiva dal mandato di vendita conferito alla commissionaria. In base ai nuovi accordi, Nord Calce effettua la raccolta delle commesse e dei contratti di vendita e gestisce i contatti commerciali con la clientela. I committenti si impegnano a comunicare alla commissionaria i prezzi minimi di vendita della merce nuda franco partenza entro i primi cinque giorni di ogni mese; tali prezzi restano in vigore sino a diversa comunicazione. La commissionaria si impegna a mantenere confidenziali tutte le informazioni relative all'attività commerciale e produttiva delle imprese committenti, anche nell'ambito dell'organizzazione aziendale.

L'Autorità ha individuato come mercato rilevante del prodotto quello della calce aerea, la quale per particolari impieghi di rilevante importanza sul piano economico (in particolare, per l'utilizzo in siderurgia che rende conto del 60% delle vendite di Nord Calce) non dispone di significativi sostituti sul piano della

funzionalità tecnica e dei costi. Come mercato geografico rilevante è stata individuata l'area dell'Italia settentrionale.

A fronte della quota del 45% detenuta da Nord Calce nel mercato rilevante, le imprese concorrenti, ad eccezione di alcuni casi di quote pari a circa il 5-10%, detengono quote di mercato relativamente modeste. Anche tenendo conto dell'autoproduzione, la quota di mercato detenuta da Nord Calce risulta relativamente elevata, essendo pari a circa il 31%.

Nel corso dell'istruttoria Nord Calce ha dichiarato che essa riceve sia ordini specifici (pari a circa il 40% del totale, recanti indicazione del produttore preferito dal cliente), sia ordini generici, che essa assegna secondo prefissati criteri di ripartizione. Dal 1991 i soci hanno teoricamente la facoltà di accettare direttamente gli ordini di vendita, ma hanno utilizzato tale possibilità solo per il 5% delle forniture, non avendo ritenuto conveniente ricostituire le proprie distinte strutture distributive e commerciali. Dagli accertamenti compiuti dall'Autorità è risultato che, nonostante i mutamenti apportati nel 1991 ai preesistenti accordi, le parti hanno continuato a operare con le stesse modalità adottate in precedenza. In particolare è emerso che:

a) le quote risultanti dalla ripartizione delle vendite di fatto non si discostano dalle quote di contingentamento previste dagli accordi preesistenti;

b) nel periodo successivo alla modifica degli accordi, le singole società hanno comunicato solo inizialmente alla commissionaria i prezzi minimi di vendita, lasciando per un periodo di circa 18 mesi alla discrezionalità di quest'ultima il compito di determinare la loro politica commerciale;

c) le altre condizioni contrattuali contenute nei mandati di vendita (imballaggi, condizioni di pagamento) sono rimaste inalterate rispetto a quelle stabilite negli accordi precedenti alla modifica e risultano identiche per le quattro società committenti.

In definitiva, nell'esercizio dell'attività di commercializzazione la commissionaria ha ripartito gli ordini al fine di assicurare il coordinamento tra le imprese socie. Nel caso specifico, lo strumento giuridico della commissionaria alle vendite nel suo funzionamento pratico ha comportato una cooperazione permanente tra gli aderenti che si traduce in una concertazione in ordine ai loro programmi di produzione e vendita. In ragione dell'elevata quota di mercato detenuta da Nord Calce, l'intesa è stata ritenuta idonea a falsare in modo consistente il gioco della concorrenza in violazione del divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge.

Non sono state riscontrate le condizioni per concedere, conformemente alla richiesta della società commissionaria, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge. È stato osservato, al riguardo, che eventuali miglioramenti nella fase di distribuzione dei prodotti dovrebbero presentare vantaggi oggettivi sensibili che compensino le restrizioni della concorrenza derivanti dall'intesa; deve sottolinearsi, in proposito, che numerosi clienti interpellati dall'Autorità non hanno riscontrato un sostanziale beneficio a seguito della costituzione della Nord Calce Srl. Inoltre, è stato rilevato che gli asseriti vantaggi derivanti dall'attività di Nord Calce non sono conseguenza necessaria dei criteri di funzionamento adottati dalla comune organizzazione di vendita, né questa può essere considerata indispensabile strumento per il loro raggiungimento.

L'Autorità ha pertanto diffidato Nord Calce e le società sue committenti dal dare ulteriore attuazione agli accordi vietati, prescrivendo di porre immediatamente fine alle infrazioni accertate e di adottare le misure necessarie per ripristinare condizioni di concorrenza nel mercato.

GAS TECNICI

Caratteristiche del settore

Il settore dei gas tecnici comprende numerose sostanze gassose, tra cui le principali sono l'ossigeno, l'azoto, l'argon, l'anidride carbonica, l'idrogeno, l'acetilene e i gas speciali, utilizzate da un'ampia gamma di settori industriali come prodotti intermedi di lavorazione. I consumi totali nazionali di questi prodotti sono pari, annualmente, a circa 1100 miliardi di lire, soddisfatti pressochè integralmente dalla produzione interna. L'interscambio commerciale con l'estero, fatta eccezione per l'argon, è irrilevante per quasi tutti i prodotti appartenenti al settore.

Circa l'80% del fatturato del settore dei gas tecnici è determinato dai gas derivati dal frazionamento dell'aria (ossigeno, azoto e argon). Il restante 20% è dovuto ad altri prodotti, quali l'anidride carbonica, che determina circa il 6% del fatturato totale del settore, l'idrogeno e l'acetilene (circa il 4%), nonché il protossido di azoto (1% del fatturato complessivo). I gas speciali fatturano circa 30 miliardi di lire, poco meno del 3% del totale del settore.

Gli interventi dell'Autorità nel settore dei gas derivati dal frazionamento dell'aria

In Italia la struttura produttiva del settore dei gas da frazionamento dell'aria (ossigeno, azoto e argon), analogamente a quelle degli altri paesi industriali, è fortemente accentrata. I processi di razionalizzazione produttiva e commerciale finalizzati al contenimento dei costi e la necessità di centri di ricerca e sviluppo che consentano l'individuazione di nuove applicazioni tecnologiche hanno portato a un aumento del grado di concentrazione dell'offerta, con una accentuazione del peso dei grandi gruppi multinazionali. Più in particolare, in Italia, tranne le società Aga (svedese) e B.O.C. (britannica), sono presenti tutti i principali produttori a livello mondiale, tramite imprese nazionali controllate o in cui detengono significative quote di partecipazione: Air Liquide (attraverso Sio), Union Carbide (attraverso Igi e Siad), Air Products (attraverso Sapiro), Linde (attraverso Linde Gas Italia) e Messer Griesheim (attraverso Messer Griesheim Italia).

La tendenza alla concentrazione dell'offerta è proseguita anche nel 1993, come chiaramente evidenziato dalle tre principali operazioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità nel corso dell'anno. Tali operazioni consistono, rispettivamente, nell'acquisizione da parte della società Sio Srl del controllo della società Sogeo Finanziaria Spa e nella costituzione di due imprese comuni (Chemgas Srl e Igat Spa) fra alcune delle principali imprese del settore.

Sio-Sogeo

L'acquisizione di Sogeo, impresa che controllava individualmente una quota di circa il 3% del mercato nazionale dei gas tecnici da frazionamento dell'aria, ha permesso il rafforzamento della leadership di Sio, il primo operatore sul mercato nazionale. L'Autorità, sulla base dell'analisi dei mercati condotta nel corso di una formale istruttoria, ha tuttavia accertato che l'operazione non comportava la costituzione di una posizione dominante (SIO-SOGEO)103.

Le due imprese comuni, Chemgas Srl e Igat Spa, di cui è stata accertata la natura cooperativa, sono state invece giudicate intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90. Esse tuttavia sono state ritenute meritevoli di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4.

Chemgas e Igat, operanti rispettivamente a Brindisi e a Caserta, sono controllate congiuntamente da Igi e Siad da una parte (in entrambi i casi) e da Sapio la prima, da Son104 la seconda. La costituzione delle due imprese comuni darà la possibilità a Sapio e a Son di rinnovare le proprie unità produttive in funzione nell'area, obsolete dal punto di vista tecnologico, e a Igi e Siad di disporre di produzioni in prossimità delle aree di utilizzo. Come mercato rilevante è stato individuato quello dei gas tecnici allo stato liquido derivanti dal frazionamento dell'aria. In tale mercato le parti detengono complessivamente quote pari al 33%, nel caso di Chemgas, e al 28%, nel caso di Igat, a livello nazionale.

L'Autorità, pur constatando che le due imprese comuni saranno attive solo nella fase di produzione di gas tecnici e non nella successiva fase di distribuzione (gestita individualmente dai soci), ha ritenuto che attraverso l'operare di ciascuna di esse le società controllanti siano poste in grado di coordinare i propri comportamenti concorrenziali sul mercato. L'esercizio del controllo congiunto di ciascuna delle due imprese da parte delle società madri, infatti, implica necessariamente una collaborazione stretta e continua di queste ultime, rendendo meno agevole la realizzazione di politiche commerciali indipendenti. A queste circostanze, anche in considerazione delle quote di mercato detenute dalle imprese socie di Chemgas e di Igat, è stata ricondotta la violazione dell'art. 2, comma 2, della legge.

L'Autorità ha ritenuto peraltro le due imprese comuni cooperative meritevoli di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90. A determinare questa valutazione hanno concorso le seguenti considerazioni:

- le iniziative permetteranno di ridurre il grado di dipendenza di ciascuna impresa socia da fornitori terzi, renderanno possibile l'immissione sul mercato di una maggiore quantità di prodotti a costi più contenuti (in ragione delle economie di scala conseguibili) e miglioreranno sensibilmente dal punto di vista logistico la struttura distributiva del settore, garantendo una maggiore continuità negli approvvigionamenti;

- la disponibilità di più elevati volumi di gas tecnici a costi contenuti e la sensibile diminuzione dei costi di trasporto avranno effetti tali da generare un sostanziale beneficio per i consumatori, comporteranno molto probabilmente effetti positivi sui prezzi e renderanno possibili applicazioni in nuovi settori di utilizzo;

- entrambi gli accordi sono stati strutturati in modo tale da ridurre al minimo indispensabile le restrizioni della concorrenza e da garantire, per quanto possibile, l'autonomia degli operatori sul mercato. Inoltre, sebbene le parti siano imprese finanziariamente solide e in condizioni di costruire individualmente impianti per la produzione di gas tecnici simili a quello di Chemgas e di Igat, l'Autorità ha ritenuto che queste non avrebbero avuto incentivi sufficienti ad intraprendere singolarmente le iniziative in esame;

- le imprese comuni sono state, infine, giudicate tali da non consentire alle parti di eliminare la concorrenza sul mercato nazionale dei gas tecnici. Anche in riferimento all'Italia meridionale, area entro cui gli effetti delle due iniziative saranno particolarmente rilevanti, la presenza di altri qualificati operatori, in particolare di Sio, che detiene una posizione di leadership di mercato, e di Ilva che, essendo un importante autoproduttore, è in grado grazie ai propri esuberi di offrire sul mercato prodotti a prezzi competitivi, continuerà a garantire un sufficiente grado di concorrenza sul mercato.

In considerazione delle dimensioni degli impianti di Chemgas e Igat, delle prospettive a breve e a medio termine del settore dei gas tecnici e dei principali settori utilizzatori, e - più in particolare - del

periodo di recupero degli investimenti che caratterizza il settore dei gas tecnici, l'accordo è stato autorizzato per un periodo di dieci anni.

Gli interventi dell'Autorità nei mercati dell'anidride carbonica e del protossido di azoto

Sio-Pergine

L'Autorità ha analizzato con particolare attenzione un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte della società Sio Srl, attiva nella produzione e nella vendita di tutti i principali gas tecnici, del controllo della società Pergine Spa, il maggiore produttore nazionale di anidride carbonica e di protossido di azoto. Tale acquisizione, avvenuta nel maggio del 1991, è stata comunicata all'Autorità nel settembre 1993; la stessa Autorità ha pertanto avviato due distinti procedimenti, relativi rispettivamente al merito dell'operazione ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90, e alla sua mancata notificazione preventiva e alla conseguente applicazione di una sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 19, comma 2, nonché della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Gli effetti dell'operazione sono stati valutati con riferimento ai mercati dell'anidride carbonica e del protossido d'azoto.

Per quanto concerne il mercato dell'anidride carbonica, l'operazione di concentrazione ha consentito a Sio di aumentare notevolmente sia la propria quota di mercato, attualmente pari a circa il 65% e cinque volte maggiore di quella del principale concorrente, sia la capacità produttiva, in grado di soddisfare interamente i consumi nazionali del prodotto. Attraverso l'acquisizione, inoltre, l'impresa è venuta a disporre di fonti naturali, importante fattore di competitività per un operatore del settore, completando la gamma delle fonti a propria disposizione.

La possibilità di competere da parte di altre imprese presenti nel mercato è stata giudicata assai limitata. Infatti, con l'eccezione di poche imprese operanti anche nei mercati degli altri gas tecnici, i concorrenti hanno piccole dimensioni, producono soltanto anidride carbonica e dispongono di sistemi distributivi non paragonabili a quello di Sio. La stessa impresa, tra l'altro, possiede direttamente o indirettamente partecipazioni di minoranza in alcune imprese concorrenti, detiene la maggioranza di Consorgas Srl, un consorzio a cui appartengono alcuni dei principali operatori del settore ed è il maggior fornitore di anidride carbonica delle altre imprese attive nel settore dei gas industriali.

L'eventualità che sul mercato si affaccino nuovi concorrenti in grado di esercitare una concorrenza effettiva è stata giudicata remota. I costi che un potenziale entrante dovrebbe affrontare per fare ingresso sul mercato, sia in termini assoluti sia in relazione alla redditività del settore e alle previsioni di crescita della domanda sono elevati. Anche il periodo minimo necessario per entrare nel mercato, che costituisce un fattore rilevante nella valutazione della concorrenza potenziale, è sembrato consistente, essendo non inferiore a 6/7 anni per un operatore che già dispone di sufficienti conoscenze tecniche. Lo stesso fenomeno della sovraccapacità che caratterizza il settore costituisce un deterrente per eventuali operatori intenzionati a entrare su questo mercato.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che l'acquisizione di Pergine da parte di Sio abbia comportato la costituzione di una posizione dominante nel mercato dell'anidride carbonica tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Essa quindi, conformemente a quanto previsto dall'art. 18 della

legge, ha prescritto alle imprese l'adozione di alcune misure necessarie per ripristinare condizioni di concorrenza effettiva nel mercato, eliminando gli effetti distorsivi.

Con riferimento al protossido di azoto, l'altro mercato coinvolto nell'acquisizione di Pergine da parte di Sio, la posizione venutasi a determinare a seguito dell'acquisizione non è stata considerata dominante e tale da ridurre in maniera sostanziale la concorrenza, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90. Nonostante il notevole incremento della quota di mercato di Sio, la sua entità assoluta e quella relativa ai maggiori concorrenti, le barriere all'entrata su questo mercato non sono state infatti giudicate particolarmente rilevanti e tali da impedire l'ingresso da parte di nuovi operatori.

Il procedimento relativo alla mancata comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione di Pergine da parte di Sio, si è chiuso nel gennaio 1994 con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di 50 milioni di lire.

ALTRI SETTORI

Contenitori per alimenti

L'operazione di concentrazione Emilcarta-Agrifood Machinery

L'Autorità è intervenuta in merito a un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte della società Emilcarta Spa, appartenente al gruppo Tetra Pak, del 51% del capitale sociale della società Agrifood Machinery Srl, che opera attraverso la società controllata Italpack Srl nel settore del confezionamento in cartone di liquidi e semiliquidi alimentari, svolgendo attività produttiva nello stabilimento di Calaggio (Avellino). Considerata la rilevanza della posizione concorrenziale di Tetrapak nella produzione e commercializzazione di contenitori in cartone per il confezionamento asettico e non asettico di liquidi e semiliquidi alimentari sia in Italia che in Europa, nel maggio 1993 è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, ritenendosi che l'operazione potesse comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati.

Al fine dell'individuazione del mercato rilevante è stata anzitutto rilevata una sostanziale stabilità nei gusti e nelle preferenze dei consumatori, tale da configurare una ridotta sostituibilità tra i contenitori di liquidi e semiliquidi alimentari di cartone e quelli di altri materiali. D'altro canto, l'incidenza del costo del confezionamento in cartone risulta compresa tra il 5% e il 10% del prezzo finale di vendita dei liquidi alimentari: una variazione anche significativa del prezzo dei contenitori in cartone, pari ad esempio al 10%, ha quindi un impatto non sostanziale sul prezzo di vendita dei prodotti confezionati. Il consumatore risulta pertanto relativamente insensibile alla variazione del prezzo finale di vendita conseguente all'aumento del costo del confezionamento. Dal lato dell'offerta, inoltre, è stato osservato che per passare da un tipo di confezionamento a un altro è necessario sostenere elevati investimenti. Per questi motivi l'Autorità ha ritenuto che i contenitori di cartone di liquidi e semiliquidi alimentari non siano situati nello stesso mercato rilevante rispetto ai contenitori costruiti in altri materiali.

È stato quindi valutato il grado di sostituibilità dei cartoni per il confezionamento asettico, che consentono la conservazione degli alimenti sino a sei mesi, con i cartoni per il confezionamento non asettico, che permettono la conservazione dei prodotti al massimo per un mese. Il sistema di confezionamento asettico in cartone può essere utilizzato anche per il confezionamento di prodotti da consumare in tempi brevi, ma ciò comporta maggiori costi e una minore praticità rispetto all'utilizzo di

cartoni per il confezionamento non asettico, così che non si ravvisa un significativo grado di sostituibilità economica tra i due tipi di confezionamento. Per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, i due diversi tipi di cartoncino, asettico e non asettico, sono utilizzati su macchine confezionatrici diverse. L'Autorità ha pertanto ritenuto che i contenitori in cartone per il confezionamento asettico e quelli per il confezionamento non asettico costituiscano due distinti mercati del prodotto.

È stato comunque osservato che la maggior parte degli operatori del settore è presente sia sul mercato asettico, sia sul mercato non asettico. Dal punto di vista dell'offerta, alcune fasi di produzione e talune tecnologie di processo sono comuni ai due tipi di contenitori; si riscontrano inoltre vantaggi nella produzione congiunta sia per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime (carta e politene), sia per quanto concerne la distribuzione e l'assistenza tecnica.

Data l'incidenza marginale dei costi di trasporto che permette al singolo produttore di cartoni di approvvigionare la maggior parte, se non la totalità, delle regioni della Comunità a partire da un numero relativamente limitato di centri di produzione, il mercato geografico rilevante ha dimensioni comunitarie¹⁰⁵.

Per quanto concerne i contenitori di cartone per confezionamento asettico, a livello comunitario la struttura del mercato è quasi monopolistica, poiché Tetra Pak detiene una quota pari a circa l'87% dell'intero mercato. Il secondo concorrente detiene una quota pari a circa il 12%, mentre altre due imprese detengono quote inferiori all'1%. La posizione detenuta da Tetra Pak sul mercato in esame si è mantenuta costante nel corso dell'ultimo decennio. Inoltre, Tetra Pak è presente (a differenza degli altri operatori) nella produzione di macchine confezionatrici, con una tecnologia specifica e altamente qualificata. La necessità di garantirsi un'assistenza completa sul sistema macchina-contenitore riduce sensibilmente la possibilità di concorrenza da parte di chi fornisce solo contenitori, e rende più difficile la concorrenza da parte di quegli operatori che offrono contenitori utilizzabili solo su macchine confezionatrici di un determinato tipo. L'Autorità ha pertanto ritenuto che Tetra Pak detenga una posizione dominante nel mercato dei contenitori asettici.

La struttura del mercato dei contenitori per il confezionamento non asettico nella Comunità è, analogamente, molto accentrata. Anche in questo caso Tetra Pak detiene una quota in valore di assoluto rilievo, pari a circa il 60% del mercato. Il secondo e il terzo concorrente detengono rispettivamente quote di mercato pari al 36% e al 3%, mentre la società acquisita Italtapack detiene una quota pari a circa l'1% del mercato; inoltre, la posizione di Tetrapak è andata via via rafforzandosi nel corso degli anni. L'Autorità ha ritenuto che la posizione di preminenza detenuta da Tetrapak nel mercato non asettico risulti rafforzata dalla posizione dominante detenuta dalla stessa nel mercato asettico, in considerazione del forte grado di contiguità esistente tra i due mercati. Su questa base, è stato concluso che l'impresa detiene una posizione dominante anche nel mercato dei contenitori di cartone per il confezionamento non asettico.

Per quanto riguarda gli effetti dell'operazione sul mercato del confezionamento non asettico, l'Autorità ha ritenuto che la concentrazione avrebbe determinato il rafforzamento della posizione dell'impresa in relazione all'aumento della quota di mercato, all'eliminazione del quarto concorrente dal mercato medesimo e all'acquisto di capacità produttiva addizionale da parte di Tetra Pak. Riguardo a quest'ultimo punto è stato osservato che con l'acquisizione Tetra Pak verrebbe a disporre di tre stabilimenti produttivi dislocati sul territorio nazionale; le economie di localizzazione e la maggiore rapidità e flessibilità di servizio che in tal modo l'impresa sarebbe in grado di ottenere conferirebbero alla medesima un ulteriore vantaggio competitivo rispetto agli altri operatori.

Per quanto concerne gli effetti dell'operazione sul mercato del confezionamento asettico, in cui l'impresa acquisita attualmente non opera, l'Autorità ha ritenuto che la possibilità di disporre attraverso

Italpack di uno stabilimento con infrastrutture e servizi, localizzato strategicamente e dotato di capacità produttiva inutilizzata, avrebbe consentito a Tetra Pak un rafforzamento della capacità produttiva tale da costituire un ulteriore vantaggio nei confronti degli attuali concorrenti in un'area del mercato geografico, quella dell'Europa mediterranea, dove maggiore è l'uso del confezionamento asettico, e dove più consistente è la presenza di Tetra Pak medesima (in Italia, l'impresa detiene una quota di mercato superiore al 95%). Inoltre, l'acquisizione di Italpack da parte di Tetra Pak attribuirebbe a quest'ultima un vantaggio temporale di circa due anni (tempo necessario per la predisposizione di uno stabilimento dotato della capacità produttiva potenziale di Italpack) rispetto a un eventuale concorrente che volesse rafforzare la sua presenza sul mercato, o a un nuovo entrante.

Ritenendo che la concentrazione avrebbe rafforzato la posizione dominante di Tetra Pak su entrambi i mercati considerati in modo tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, l'Autorità ha vietato l'esecuzione dell'operazione, ai sensi degli articoli 6 e 18, comma 1, della legge n. 287/90.

Lavorazione e commercializzazione del sale

L'intesa AIS/ATI/Italkali

L'istruttoria è stata avviata nel giugno 1993 nei confronti delle società Azienda Tabacchi Italiani Spa (di seguito ATI) e Italkali Spa, nonché della società Azienda Italiana Sali Spa (di seguito AIS), da esse costituita, al fine di accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 poste in essere dalle imprese interessate nei mercati della lavorazione e commercializzazione del sale per usi industriali e alimentari sia attraverso l'accordo costitutivo della società AIS, sia mediante i comportamenti da quest'ultima adottati nei rapporti commerciali con altre imprese operanti negli stessi mercati. I comportamenti analizzati consistevano in particolare nell'applicazione di clausole di esclusiva nei contratti di fornitura di sale e nel rifiuto di effettuare dette forniture nel caso in cui le imprese richiedenti si approvvigionassero anche mediante importazioni di sale dall'estero (peraltro non sempre convenienti per l'elevato costo del trasporto via terra e per la qualità spesso inferiore del sale importato via mare dai paesi dell'Africa settentrionale).

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel febbraio 1994, l'Autorità ha preliminarmente accertato, sulla base delle informazioni acquisite e degli elementi emersi nel corso del procedimento, che, contrariamente a quanto previsto negli accordi iniziali intercorsi tra le società ATI e Italkali, quest'ultima aveva in realtà esercitato un controllo esclusivo sulla società AIS. Ha pertanto escluso che detti accordi potessero costituire una violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, ritenendo che i comportamenti contestati fossero invece imputabili unicamente ad AIS e alla sua controllante Italkali.

In secondo luogo, l'Autorità ha ritenuto configurabile, in entrambi i mercati interessati, l'esistenza di una posizione dominante di Italkali derivante dalle significative quote di mercato (sia a livello assoluto che in rapporto a quelle dei principali concorrenti) da essa detenute direttamente o indirettamente attraverso la propria controllata AIS, dalla capillarità della sua rete distributiva diffusa su tutto il territorio nazionale, nonché dal ruolo di principale fornitore di materia prima (sale grezzo) da essa svolto nei confronti dei concorrenti, anche in virtù del controllo esercitato su AIS, concessionaria esclusiva della commercializzazione del sale prodotto dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, a sua volta riservataria *ex lege* dell'attività di produzione di sale su tutto il territorio nazionale, ad esclusione della Sicilia e della Sardegna.

L'Autorità ha inoltre ritenuto abusivi, in quanto soggetti al divieto di cui all'art. 3, lettere a) e b), della legge n. 287/90, i comportamenti posti in essere da Italkali, tramite la propria controllata AIS, nei confronti di alcune imprese concorrenti, consistenti nell'applicazione della clausola di approvvigionamento esclusivo nei contratti di fornitura, nel rifiuto di contrarre ripetutamente opposto senza giustificato motivo e nell'imposizione di specifiche restrizioni in ordine alla rivendita di sale alla rinfusa. L'Autorità ha ritenuto illeciti tali comportamenti, in quanto diretti a restringere artificiosamente la concorrenza attraverso una limitazione delle possibilità di accesso di altri operatori al mercato e l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

Tuttavia, a seguito dei fatti intervenuti nel corso del procedimento istruttorio, e in particolare in considerazione della avvenuta cessazione da parte di AIS dell'attività di commercializzazione in esclusiva del sale prodotto dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, della messa in liquidazione della stessa AIS e della decisione assunta da ATI di commercializzare attraverso una nuova società, da essa controllata, il sale prodotto dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, l'Autorità ha ritenuto di poter dichiarare cessate le infrazioni accertate.

L'operazione di concentrazione Henkel Chimica-Boston

Adesivi e sigillanti

Nel luglio 1993, l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito all'acquisizione da parte della società Henkel Chimica Spa del ramo d'azienda della società Boston Spa relativo ai prodotti adesivi e sigillanti, considerando che a seguito dell'operazione l'impresa acquirente avrebbe rafforzato significativamente la propria posizione sui mercati degli adesivi e sigillanti per uso domestico e professionale.

Nell'identificazione del mercato del prodotto è stata compiuta una distinzione tra adesivi (essenzialmente adesivi a contatto e adesivi reattivi e, in misura minore, colle bianche) e sigillanti polivalenti, che consentono una certa gamma di applicazioni, e quelli che invece consentono esclusivamente un uso specialistico (adesivi per ufficio, per carta da parati, per tubi in polivinilico). I prodotti con funzione d'uso specifica sono stati considerati non sostituibili, mentre per gli altri prodotti si è rilevata una sostituibilità parziale.

Riguardo all'individuazione del mercato geografico rilevante, il principale fattore di distinzione tra il mercato italiano e gli altri mercati europei è rappresentato dalle specificità della rete di distribuzione e di assistenza tecnica per i singoli prodotti (contatti con i clienti, rete di agenti plurimandatari dislocati sul territorio nazionale). In Italia infatti, le vendite degli adesivi e dei sigillanti destinati agli usi domestici e professionali sono effettuate per circa l'80% tramite negozi al dettaglio (colorifici e ferramenta) che vengono serviti direttamente dalle società produttrici o tramite grossisti.

L'istruttoria ha confermato la rilevanza delle barriere all'entrata connesse all'accesso ai canali distributivi e alla fedeltà al marchio. Quest'ultima si traduce, tra l'altro, in un effetto di traino che un prodotto affermato può esercitare su altri. Tenuto conto della dimensione e dello stadio di sviluppo dei mercati, politiche di promozione dei prodotti risultano relativamente costose.

Sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'istruttoria, è emerso che a seguito dell'operazione la società Henkel Chimica, oltre a acquisire una quota di mercato prossima a quella dell'impresa leader nel mercato degli adesivi per carta da parati e a incrementare notevolmente la propria quota nelle vendite di sigillanti, avrebbe acquisito una posizione dominante nel mercato degli adesivi a contatto e rafforzato la propria posizione dominante nei mercati delle colle bianche e degli adesivi per tubi in polivinilico. Tali effetti della concentrazione sono stati valutati tenendo conto di alcune caratteristiche strutturali del mercato che concorrono a consolidare e mantenere la posizione dominante

dell'impresa (l'identificazione dei prodotti con il marchio, la rilevanza della completezza della gamma e dell'estensione dell'organizzazione commerciale).

A seguito dei rilievi mossi nel corso dell'istruttoria, la società Henkel Chimica ha ritirato la comunicazione, allo scopo di effettuare una ridefinizione dell'operazione di acquisto. L'Autorità ha quindi deliberato il non luogo a provvedere.

Nell'ottobre 1993 la società Henkel Chimica ha informato l'Autorità della stipulazione di una scrittura aggiuntiva a quella presentata con la prima comunicazione, nella quale essa si impegnavo ad escludere dal ramo di azienda acquisito alcuni adesivi con i relativi marchi, a cessare di operare come distributore delle colle bianche contraddistinte con il marchio Vinavil di proprietà di Enichem Spa e a terminare la produzione e vendita in Italia dei propri adesivi a contatto.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione così modificata, non comportando un ampliamento della gamma di prodotti tale da consentire a Henkel l'adozione di politiche di prezzo autonome rispetto a quelle praticate dai principali concorrenti, non potesse alterare in maniera significativa gli assetti concorrenziali dei mercati rilevanti e ha quindi deliberato il non avvio di istruttoria.

L'operazione di concentrazione Sandoz-Gazzoni

Lecitina di soia

Nell'ottobre 1993 è stata avviata un'istruttoria in merito all'acquisizione da parte della società Sandoz Pharma Ag del controllo della società Gazzoni 1907 Spa, detenuto congiuntamente alla Famiglia Gazzoni. Tra le attività svolte dall'impresa acquirente e dall'impresa acquisita vi è un ambito di sovrapposizione, costituito dalla commercializzazione della lecitina di soia come integratore alimentare. Sandoz e Gazzoni sono le uniche imprese, tra quelle che commercializzano in Italia lecitina di soia destinata al consumo diretto, ad operare sia attraverso il canale della distribuzione farmaceutica, sia attraverso quello della distribuzione alimentare, e detengono congiuntamente quote di mercato superiori al 70% in entrambi i canali.

La lecitina di soia tradizionalmente era applicata nell'industria dolciaria come additivo emulsionante dei grassi; solo a partire dal 1988 è stato individuato, ad opera della Gazzoni e limitatamente ancora al mercato italiano, il nuovo utilizzo del prodotto come integratore alimentare destinato al consumo diretto degli utilizzatori finali. Nell'individuare il mercato rilevante l'Autorità ha analizzato il grado di sostituibilità della lecitina di soia con altri integratori alimentari di origine naturale disponibili nei canali della distribuzione farmaceutica e alimentare. Al riguardo è stato rilevato che la lecitina di soia è efficace nel limitare la formazione di colesterolo e possiede inoltre, a differenza di altri integratori alimentari, una blanda funzione di ricostituente cerebrale. La compresenza nella lecitina di soia di queste due funzioni e l'inesistenza di prodotti aventi analoghe proprietà hanno portato a configurare un mercato del prodotto distinto.

Dall'istruttoria è peraltro emerso che il mercato della commercializzazione della lecitina di soia come integratore alimentare è caratterizzato da una domanda crescente, non presenta rilevanti barriere all'ingresso di tipo tecnologico, economico o amministrativo ed è stato recentemente caratterizzato dall'entrata di nuovi operatori. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione non determinasse, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato interessato tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

L'operazione di concentrazione San Pellegrino-Garma/Compagnie Financière du Haut-Rhin

Acque minerali e aperitivi

Nel gennaio 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito alla costituzione di un'impresa comune di tipo concentrativo da parte dei soci di maggioranza della San Pellegrino Spa (famiglia Mentasti) e dei soci della Garma Srl. Nell'impresa comune, Compagnie Financière du Haut-Rhin Sa (di seguito CFHR), verranno trasferite tutte le attività industriali svolte dalla famiglia Mentasti e dai soci della Garma Srl nei mercati delle acque minerali e degli aperitivi.

In seguito all'operazione, CFHR acquisisce una posizione di preminenza a livello nazionale sia nel mercato delle acque minerali che in quello degli aperitivi monodose sodati, con quote di mercato rispettivamente pari al 21,8% e al 33,7%.

Per quanto concerne il mercato delle acque minerali, è stata rilevata la presenza di altri importanti operatori, tra cui le società Nestlé Sources Internationals Sa, B.S.N. e San Benedetto, con quote di mercato pari rispettivamente al 14,1%, al 13,6% e all'11%. Negli ultimi anni il mercato è stato caratterizzato da uno sviluppo delle vendite delle imprese di minori dimensioni operanti a livello locale e da una vivace concorrenza di prezzo. Non si riscontrano significative barriere all'entrata se non in connessione agli investimenti in promozione e pubblicità e a quelli relativi alla logistica per organizzare la distribuzione del prodotto. Data la struttura del mercato, l'operazione di concentrazione non è stata ritenuta tale da determinare la costituzione di una posizione dominante.

Considerato che un'importante impresa operante nel mercato delle acque minerali, Nestlé Sources Internationals Sa, è azionista di minoranza di CFHR, l'Autorità, dopo avere accertato che nella attuale situazione essa non detiene, neppure in forma congiunta, il controllo di tale società, si è espressamente riservata di valutare l'esistenza di eventuali intese tra le imprese partecipanti al capitale sociale di CFHR, finalizzate al coordinamento dei rispettivi comportamenti nel mercato delle acque minerali.

Infine, nel mercato degli aperitivi sodati monodose è stata riscontrata la presenza di altri rilevanti concorrenti, tra cui in particolare Terme di Crodo con una quota del 28,1%. Non sono state inoltre rilevate significative barriere all'entrata, né dal punto di vista produttivo né da quello distributivo, data la presenza di concessionari che distribuiscono contemporaneamente diversi marchi dello stesso prodotto e in considerazione sia dei limitati volumi richiesti da ciascun cliente sia dell'esiguo fatturato per singolo marchio. Anche in questo mercato al termine dell'istruttoria l'Autorità non ha riscontrato gli effetti di restrizione della concorrenza di cui all'art. 6, comma 1, della legge.

L'intesa Courtaulds Textiles-Fidivi/Vector

Tessuti per interni di autoveicoli

Nell'agosto 1993, l'Autorità ha avviato un'istruttoria in relazione alla comunicazione di alcuni accordi intercorrenti tra le società Courtaulds Ltd e Fidivi Spa per la creazione di un Gruppo Europeo di Interesse Economico, denominato Vector Geie, avente finalità di ricerca, promozione e vendita, a Fiat Auto Spa, dei tessuti per interni di autoveicoli prodotti dalle parti o da loro consociate.

Gli accordi relativi alla costituzione e alla gestione di Vector Geie prevedevano in particolare, per un periodo di dieci anni, l'impegno delle parti ad astenersi da ogni concorrenza nei confronti di Vector nella fornitura di tessuti a Fiat, nonché a concordare la ripartizione delle forniture e la fissazione dei prezzi di vendita.

Successivamente, nel novembre 1993, le società Courtaulds Ltd, Fidivi Spa e Vector Geie hanno ritirato la comunicazione, impegnandosi a notificare all'Autorità i nuovi accordi intercorsi tra le parti. L'Autorità ha pertanto deliberato il non luogo a provvedere e la chiusura dell'istruttoria.

Nel dicembre del 1993, le società Courtaulds Ltd e Fidivi Spa hanno reso noti gli accordi modificativi del contratto di costituzione e dell'accordo di gestione di Vector Geie e, in particolare, l'avvenuta eliminazione delle clausole con le quali le parti si impegnavano ad astenersi dal partecipare ad altri Geie in diretta concorrenza con Vector e dal muovere singolarmente concorrenza a Vector sul mercato rilevante.

Sulla base dei nuovi elementi, l'Autorità ha deliberato di non avviare l'istruttoria, ritenendo che i predetti accordi non avessero per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

L'istruttoria Viacard

Servizi autostradali

Nel gennaio 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, per accertare eventuali violazioni dell'art. 3 della legge n. 287/90 da parte della società Autostrade Spa, concessionaria della gestione di circa il 50% della rete autostradale italiana, con riferimento alle modalità di pagamento dei pedaggi autostradali. L'istruttoria è stata aperta al fine di verificare se la società Autostrade Spa, che sulle autostrade a essa date in concessione offre il servizio di pagamento dei pedaggi mediante le carte prepagate Viacard, abbia ingiustificatamente ostacolato l'accesso al mercato di altre imprese che offrono servizi di pagamento mediante carte di credito. L'Autorità sta inoltre esaminando se abbia carattere abusivo, nelle forme in cui è attualmente svolta, la pratica in vigore in alcune tratte autostradali di imporre l'utilizzo di Viacard come unico strumento di pagamento al casello.

NOTE

98. Delibera CIPE 17 luglio 1974.

99. Si rammentano, tra le altre, l'acquisizione dell'Azienda Municipalizzata del Latte di Genova (delibera dell'Autorità del 22 gennaio 1992) e della Centrale del Latte di Como (delibera del 29 gennaio 1992) da parte della Parmalat.

100. Il più elevato livello di concentrazione è riscontrabile a Roma (CR4=64%), dove si registra una forte presenza di Calcestruzzi (27%), di Cemencal e di alcuni gruppi locali (Romana Calcestruzzi, D'Alessio). Su valori intermedi si situano Bari (CR4=51%), dove si riscontra una forte presenza di Calcestruzzi (21%) e di alcuni gruppi locali (in particolare, Matarrese e Calcestruzzi Bari), Milano (CR4=46%), pure con una significativa presenza di Calcestruzzi (16%) associata alla presenza di gruppi cementieri lombardi e Torino (CR4=44%), dove predomina il gruppo Buzzi (24%) seguito da Calcestruzzi e Rossi. Decisamente diversa la situazione nelle aree ad elevata produzione della Campania (Napoli, Avellino e Salerno), caratterizzate da livelli di concentrazione compresi tra il 25% ed il 32%. In queste aree la presenza ed il peso dei grandi produttori nazionali sono assai modesti, come testimoniato dalle ridotte quote di produzione detenute da Calcestruzzi (9%) a Napoli, dove pure figura in prima posizione, 6% a Salerno e 2% - tramite una joint venture con Cementir - ad Avellino.

101. La Commissione europea ha recentemente condotto un'indagine nel settore del cemento. Nel corso di tale indagine essa ha effettuato accertamenti ai sensi dell'art. 14 del Regolamento CE n. 17/62, modificato e integrato dal Regolamento CE n. 59/62, dal Regolamento CE n. 118/63 e dal Regolamento CE n. 2822/71, nei confronti di un certo numero di produttori di cemento e di associazioni professionali nazionali e internazionali, allo scopo di stabilire l'esistenza di accordi e/o pratiche concordate contrarie all'art. 85, comma 1, del Trattato CE. I risultati dell'indagine hanno indotto la Commissione a indirizzare una comunicazione di addebiti a 77 imprese e associazioni di imprese per violazione delle disposizioni dell'art. 85, comma 1. Successivamente, al termine del 1993, la Direzione Generale della

Commissione competente in materia di concorrenza (DGIV) ha provveduto a ritirare gli addebiti nei confronti delle imprese, consentendo alle autorità nazionali di procedere, nel caso lo ritengano opportuno, a nuove istruttorie. Va rilevato, in proposito, che il livello degli scambi tra stati membri nel settore del cemento ha dimensioni ridotte. Più in generale, la decisione effettuata dalla Commissione sembra costituire un'applicazione diretta del principio di sussidiarietà vigente nell'ordinamento dell'Unione europea.

102. Complessivamente nel corso dell'indagine conoscitiva sono state riscontrate otto intese in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge, illustrate in maggiore dettaglio nelle Relazioni annuali relative al 1991 e al 1992 (CONSORZIO AB; CONSORZIO PERUGIA; CONSORZIO SCIACCA; COEM; CONSORZIO SALEMI; CONSORZIO PICENO CALCESTRUZZI; PRO.CAL. ; CE.DI.C.).

103. I risultati dell'istruttoria, conclusa nel marzo 1993, sono illustrati in maggiore dettaglio nella Relazione dello scorso anno.

104. Son-Società Idrogeno Ossigeno Napoli Spa, a differenza di Sapio, Igi e Siad, non è controllata da altre imprese operanti nel settore.

105. Una individuazione conforme dei mercati rilevanti, sia dal punto di vista geografico che da quello del prodotto, si ritrova in varie decisioni della Commissione europea relative a procedimenti a norma degli artt. 85 e 86 del Trattato CE, nonché del Regolamento CE n. 4064/89 (*Tetra Pak I*, 26 luglio 1988, in GUCE L 272 del 4 ottobre 1988; *Tetra Pak II*, 24 luglio 1991, in GUCE L 72 del 18 marzo 1992; *Tetra Pak/Alfa Laval*, 19 luglio 1991, in GUCE L 290 del 22 ottobre 1991).

2

DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI

INTESE

Le intese esaminate: dati di sintesi

Nel corso del 1993 l'Autorità ha concluso 14 istruttorie in merito a intese tra imprese, riscontrando in 7 casi violazioni del divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge¹. In 4 dei 7 rimanenti casi le imprese hanno provveduto di propria iniziativa a modificare i termini degli accordi intercorsi, eliminando gli aspetti di possibile rilevanza anticoncorrenziale².

In un solo caso è stata disposta l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti di alcune imprese che, in violazione dell'art. 14, comma 5, della legge, avevano fornito informazioni non veritiere relativamente al loro coinvolgimento in un'intesa oggetto di istruttoria³.

Nei primi tre mesi del 1994 sono state portate a termine 7 istruttorie in merito a intese tra imprese; di queste ultime, 3 sono risultate restrittive della concorrenza⁴. In un caso le imprese hanno provveduto a modificare i termini dell'accordo nel corso del procedimento⁵.

Nel 1993 e nei primi tre mesi del 1994 l'Autorità, conformemente a quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 287/90, ha autorizzato 3 intese restrittive della concorrenza in deroga al divieto di cui all'art. 2, comma 26.

Al 31 marzo 1994 erano in corso cinque istruttorie per l'accertamento di intese anticoncorrenziali⁷.

Come nel 1992, le intese esaminate sono state in prevalenza comunicate direttamente dalle imprese coinvolte. In altri casi l'Autorità è intervenuta sulla base di informazioni emerse nel corso di indagini conoscitive di natura generale avviate ai sensi dell'art. 12, comma 28, oppure di notizie desunte dalla stampa⁹ o, infine, in seguito a segnalazioni effettuate da soggetti terzi¹⁰.

Le intese in merito alle quali nel 1993 è stata conclusa un'istruttoria riguardano un'ampia gamma di mercati, tra cui quelli della distribuzione di GPL per uso domestico, della distribuzione di carburanti per autotrazione, dei servizi assicurativi, della calce aerea, dei prefabbricati in cemento armato, del trasporto di merci su strada e del materiale rotabile (TAVOLA 2.1).

Tavola 2.1 – Distribuzione delle intese esaminate nel 1993
per mercato interessato*

Numero

Attività manifatturiere	5
di cui:	
– alimentari, bevande e tabacco	1
– prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	1
– lavorazione minerali non metalliferi	2
– macchine ed apparecchi meccanici	1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	3
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	2
Servizi vari	4
Totale	14

(*) Istruttorie concluse nel 1993

In 7 casi le intese esaminate sono state concluse tra imprese che operavano sullo stesso mercato (cosiddette intese orizzontali)¹¹; in 5 casi le intese hanno riguardato imprese operanti su mercati distinti, ma collegati tra loro in quanto i relativi prodotti o servizi si collocano in stadi successivi di un medesimo processo produttivo (cosiddette intese verticali)¹². In due casi, infine, le intese esaminate presentavano contemporaneamente aspetti orizzontali e verticali¹³.

La nozione di intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle intese

In sede di applicazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha riconosciuto integrata la fattispecie di intesa in una molteplicità di ipotesi concrete che comprendono, tra l'altro: deliberazioni di associazioni di imprese, anche adottate in forma di circolari diffuse alle imprese aderenti¹⁴; accordi tra i soci di una concessionaria di vendita e tra essi e la stessa concessionaria, risultanti dallo statuto di quest'ultima e dai contratti conferenti i mandati di vendita¹⁵; accordi di collaborazione articolati in una pluralità di atti negoziali¹⁶; accordi per la creazione di un Gruppo Europeo di Interesse Economico¹⁷ e accordi consortili¹⁸. In un caso l'Autorità ha proceduto contro una pratica concordata¹⁹.

È stato in particolare riconosciuto che un protocollo d'intesa finalizzato alla costituzione di un consorzio realizzato al fine di ristrutturare, a livello nazionale, la rete ordinaria di distribuzione di carburanti, integrando una fattispecie di accordo tra imprese costituisce un'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge. Al fine di considerare operante la disciplina di cui all'art. 2 è stato considerato sufficiente che la costituzione del consorzio fosse finalizzata o apparisse comunque idonea a realizzare un coordinamento dei comportamenti sul mercato (RISTRUTTURAZIONE RETE DISTRIBUTORI CARBURANTI).

L'Autorità è anche intervenuta in merito ad alcune deliberazioni di "consorzi obbligatori". Come è noto, il legislatore, al fine di consentire a talune imprese l'esercizio di una determinata attività economica, impone a queste ultime di associarsi in uno o più consorzi il cui funzionamento risulta essere in parte disciplinato, in modo diretto o indiretto, da specifiche norme di legge. Anche i consorzi obbligatori possono essere utilizzati per realizzare comportamenti rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha affermato, al riguardo, che le deliberazioni di tali enti che non sono immediatamente esecutive delle disposizioni normative disciplinanti il funzionamento del consorzio ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge n. 287/90 (ASSICURAZIONI RISCHI AGRICOLI).

Va rilevato che l'Autorità non ritiene necessario che un'intesa debba essere adottata da un ente che svolge direttamente attività economica. Al riguardo, intervenendo in merito a deliberazioni dell'Ania, essa ha rilevato che l'art. 2, comma 1, della legge fa riferimento a decisioni di associazioni di imprese e non richiede, quale ulteriore elemento di qualificazione della fattispecie, che i soggetti considerati svolgano direttamente attività economica. La portata anticoncorrenziale delle delibere degli enti associativi va individuata tenendo conto specificamente dei soggetti associati e del ruolo svolto dall'organismo associativo come centro di coordinamento e elaborazione di comportamenti comuni. Risulta, pertanto, irrilevante la qualificazione giuridica dell'ente utilizzato dalle imprese per porre in essere comportamenti anticoncorrenziali (ANIA).

L'Autorità ha anche preso esplicitamente posizione sulla questione degli accordi, astrattamente riconducibili a una delle fattispecie di cui all'art. 2, posti in essere da imprese facenti parti di una medesima entità economica. Essa, in particolare, ha affermato che un accordo posto in essere tra due imprese facenti parti del medesimo gruppo non può integrare gli estremi di un'intesa vietata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, non comportando il coordinamento concorrenziale di imprese indipendenti (FREMURA/FERROVIE DELLO STATO).

I patti accessori a operazioni di concentrazione e le intese

La realizzazione delle concentrazioni è spesso accompagnata da una serie di accordi che regolano dettagliatamente le modalità dell'operazione o i rapporti obbligatori che le parti intendono mantenere. Tali accordi possono avere rilevanza anticoncorrenziale e, coerentemente ai principi comunitari in materia di disciplina della concorrenza contenuti nella Comunicazione della Commissione CE del 21 dicembre 1989²⁰, essere oggetto di autonoma valutazione rispetto alla fattispecie concentrativa.

La valutazione ai sensi dell'art. 2 della legge di un atto negoziale posto in essere in occasione di un'operazione di concentrazione presuppone l'assenza di un legame funzionale necessario tra esso e la fattispecie di cui all'art. 5 della legge n. 287/90; altrimenti l'analisi viene condotta esclusivamente nell'ambito della valutazione degli effetti della concentrazione.

Particolare attenzione viene rivolta, in caso di cessione d'azienda, alle clausole di non concorrenza a carico del cedente relative al settore in cui opera l'impresa ceduta. Tali patti limitativi della concorrenza sono solitamente considerati accessori alle connesse operazioni di concentrazione, in quanto se il cedente continuasse a svolgere l'attività dell'impresa ceduta per proprio conto o per conto di terzi l'acquirente vedrebbe in molti casi ridursi in modo sostanziale il valore del proprio acquisto²¹.

Questi patti possono trovare una giustificazione solo se riguardano i mercati nei quali opera l'impresa ceduta. L'Autorità ha specificamente sostenuto che le clausole di non concorrenza relative a prodotti ulteriori rispetto a quelli interessati dall'operazione di concentrazione non sono meramente accessorie all'operazione e vanno pertanto valutate

separatamente come intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 (GENERALI/RISPARMIO TRIESTE VENEZIA).

È stato considerato accessorio alla realizzazione di un'operazione di concentrazione un impegno di breve durata di fornitura dell'impresa acquisita da parte dell'impresa cedente (LA RINASCENTE/TRONY). L'Autorità ha invece escluso la natura accessoria di patti di non concorrenza di durata indeterminata in quanto legata alla durata della società di cui si trasferisce il controllo (STANDA/BLOCKBUSTER).

Imprese comuni cooperative

L'Autorità in diversi casi ha qualificato come intese ai sensi dell'art. 2 della legge operazioni societarie che, prevedendo la realizzazione di un'impresa comune congiuntamente controllata da due o più fondatori, erano tali da comportare un coordinamento concorrenziale tra le società fondatrici o tra una di queste e l'impresa comune²².

In particolare, la costituzione di una società a responsabilità limitata consortile (pariteticamente controllata da quattro imprese operanti in un medesimo mercato) che svolgeva attività di commissionaria di vendita per conto delle imprese consorziate coordinando la fase di commercializzazione dei prodotti di queste ultime, è stata ritenuta un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 (NORD CALCE).

Un'impresa comune di carattere cooperativo è stata anche rinvenuta nell'ipotesi di tre imprese, direttamente concorrenti nella produzione e distribuzione di gas tecnici, che hanno deciso di produrre in comune gas industriale per il tramite degli impianti di una società da esse congiuntamente controllata, riservandosi di distribuire individualmente il prodotto (SAPIO-IGI-SIAD/CHEMGAS; SON-IGI-SIAD/IGAT).

Le pratiche concordate

L'Autorità, anche in conformità ai criteri seguiti a livello comunitario, ha definito come pratica concordata qualsiasi forma di collaborazione in cui le imprese, pur senza giungere alla conclusione di un vero e proprio accordo, consapevolmente sostituiscono la reciproca collaborazione al libero gioco della concorrenza²³. In particolare, è stata riconosciuta come pratica concordata una prassi contrattuale omogenea da parte di imprese aderenti a un'associazione di categoria. Un indizio significativo del carattere concordato della pratica è stato individuato nell'adozione di una delibera dell'associazione, ampiamente pubblicizzata, con la quale si esprimeva chiaramente la volontà di non modificare la pratica contrattuale comune. È stato inoltre osservato che la revoca di tale delibera, pur eliminando una fattispecie rilevante come accordo, non esclude di per sé che gli aderenti all'associazione continuino a conformare i propri comportamenti a quanto stabilito nella delibera poi revocata. Tale comportamento successivo alla revoca può, pertanto, autonomamente rilevare come pratica concordata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 (CENTRO ITALIANO GPL).

Oggetto ed effetto anticoncorrenziale

L'Autorità, conformemente al consolidato orientamento comunitario, non ritiene necessaria l'analisi degli specifici effetti prodotti da un'intesa laddove quest'ultima ha per oggetto la restrizione, l'impedimento o la consistente alterazione del gioco della concorrenza (FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI; ANIA). Pertanto, nel caso in cui l'intesa definisce direttamente un vincolo anticompetitivo, l'Autorità non è tenuta ad accertarne i concreti effetti anticoncorrenziali in quanto l'oggetto e l'effetto delle intese si pongono, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 su piani distinti. Una violazione della legge pertanto può ricorrere anche quando la restrizione alla concorrenza, pur non essendosi ancora realizzata, rappresenti, comunque, l'oggetto di un'intesa (MANZONI/PUBLIKOMPASS/SPE/SPI).

Ai due requisiti dell'oggetto e dell'effetto sono connessi differenti oneri probatori. In presenza di un oggetto anticoncorrenziale, l'Autorità dovrà provare l'astratta idoneità dell'intesa a impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza. Nel caso in cui, invece, le caratteristiche di anticoncorrenzialità e di consistenza delle restrizioni del funzionamento del mercato connesse all'intesa non emergano direttamente dal suo oggetto, occorre dimostrare che essa, in sede di concreta applicazione, ha gli effetti di natura anticoncorrenziale che la disciplina di cui all'art. 2 intende contrastare.

Intese orizzontali

Particolare attenzione è stata rivolta agli accordi stipulati da imprese operanti nel medesimo mercato. Tra le tipologie di intese orizzontali che sono state ritenute idonee a comportare effetti anticoncorrenziali rilevanti ai sensi dell'art. 2 della legge è possibile distinguere: a) gli accordi sul prezzo; b) gli accordi relativi al coordinamento di altri aspetti dell'attività economica; c) i consorzi di contingentamento.

a) Accordi sul prezzo

L'Autorità, in linea con il più consolidato orientamento in materia, individua quasi sempre una valenza anticoncorrenziale negli accordi che tendono a fissare direttamente o indirettamente il prezzo di un determinato prodotto o servizio. In particolare, gli accordi tra imprese concorrenti che mirano a determinare il prezzo di vendita di un prodotto, anche mediante la diffusione di tariffe di riferimento, sono costantemente ritenuti in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge (LATTE ASSOCIAZIONE ESERCENTI; FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI).

Particolare attenzione viene rivolta alle intese sui prezzi realizzate per il tramite di associazioni che riuniscono le imprese operanti in un medesimo settore. L'Autorità in particolare ha sottolineato che intese restrittive ai sensi dell'art. 2, comma 2, possono riguardare anche solo l'indicazione dei parametri principali su cui si dovrebbe sviluppare la concorrenza di prezzo (ANIA).

b) Coordinamento dell'attività

Accordi finalizzati a modificare la capacità produttiva delle imprese, avendo di regola la funzione di limitare l'offerta, sono stati ritenuti in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge in un caso in cui, tenuto conto delle quote di mercato detenute dalle imprese coinvolte e della normativa vigente nel settore interessato, essi risultavano in grado di condizionare il livello dei prezzi o altre variabili rilevanti per i consumatori (RISTRUTTURAZIONE RETE DISTRIBUTORI CARBURANTI).

c) I consorzi di contingentamento

Un consorzio viene definito “di contingentamento”, ai sensi dell’art. 2603, comma 3, del codice civile, quando il suo compito prevalente consiste nel ripartire la produzione tra le imprese aderenti.

Riguardo a tali tipologie di consorzi, l’Autorità ha affermato che la potestà riconosciuta all’organo amministrativo di un consorzio di designare l’impresa che di volta in volta deve eseguire le forniture, nel rispetto delle quote di contingentamento assegnate alle singole imprese consorziate, evidenzia la volontà di ripartizione dei mercati e dei clienti. Ad avviso dell’Autorità, pertanto, i poteri sopra descritti sono idonei a falsare il libero incontro della domanda e dell’offerta, in violazione dell’art. 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 (NORD CALCE).

Risulta peraltro consolidato, nelle decisioni dell’Autorità, l’orientamento secondo cui le clausole dello statuto e del regolamento di un consorzio fra imprese, che determinano il contingentamento della produzione e vendita di un prodotto, fissano un prezzo minimo ovvero che predispongono un sistema di controllo e di intervento sanzionatorio per eventuali inadempienze da parte delle imprese aderenti, hanno un oggetto restrittivo della concorrenza nel mercato del prodotto considerato.

Il contingentamento dell’attività può anche realizzarsi per il tramite di una clausola consortile che prevede che i soci, per tutta la durata del rapporto sociale, nella zona di operatività del consorzio, non possano né costituire né partecipare in qualunque modo a società, associazioni o consorzi che svolgono la stessa attività disciplinata e regolamentata dallo statuto, né possano svolgere in proprio o per conto altrui (nemmeno per interposta persona) attività in concorrenza con quella svolta dal consorzio. Tale tipologia di clausole viene valutata con molta cautela dall’Autorità, in quanto può evidenziare la precisa volontà, da parte delle imprese aderenti a un consorzio, di eliminare qualsiasi forma di competizione tra loro in violazione all’art. 2, comma 2, lettere b) e c), della legge n. 287/90 (CONSORZIO CAPRI).

Intese verticali

L’Autorità nel 1993 ha frequentemente affrontato la tematica, ricca di problemi e implicazioni, delle intese realizzate da imprese operanti su mercati distinti ma collegati verticalmente.

In presenza di una particolare struttura dei mercati a monte e/o a valle, accordi di tipo verticale possono comportare effetti di natura anticoncorrenziale. L’Autorità, in tale contesto, ha rivolto particolare attenzione alle clausole di esclusiva (unilaterale o reciproca), dato che esse possono rappresentare uno strumento idoneo a realizzare barriere all’entrata in un mercato. È stato espressamente riconosciuto, al riguardo, che le clausole di esclusiva possono risultare restrittive quando si verificano simultaneamente due circostanze: il mercato rilevante è di difficile accesso e il rapporto di esclusiva è realizzato da imprese dotate di una posizione di rilievo sul mercato e per una durata notevole, in modo da restringere in maniera consistente la concorrenza nei mercati interessati (SAN PAOLO/LA FONDIARIA/MILANO ASS.).

Proprio la rimozione delle clausole di esclusiva ha indotto l’Autorità a non ritenere restrittivi della concorrenza alcuni accordi di collaborazione conclusi tra banche e imprese assicurative relativi alla distribuzione dei prodotti (MONTE DEI PASCHI DI SIENA-SAI; SAN PAOLO/FONDIARIA/MILANO ASSICURAZIONI).

L'Autorità ha, invece, ritenuto in violazione dell'art. 2 un'intesa che istituiva un rapporto di esclusiva tra primarie imprese operanti in mercati ritenuti di difficile accesso, anche in conseguenza di un'ampia diffusione di accordi analoghi, ritenendo che l'accordo innalzasse le barriere all'ingresso, restringendo la concorrenza in modo consistente sul mercato della distribuzione dei prodotti assicurativi, e per tale via, anche sul mercato assicurativo (INA/BANCA DI ROMA).

Autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4

In sede di valutazione della ammissibilità dell'autorizzazione in deroga di cui all'art. 4 della legge n. 287/90, l'Autorità, valutata la struttura del mercato nel quale l'intesa si inserisce, procede ad un confronto tra gli interessi coinvolti, analizzando in particolare le conseguenze negative in termini di restrizioni della concorrenza e gli eventuali vantaggi che possono derivare dall'intesa in termini di miglioramenti dell'offerta e di benefici per i consumatori.

Sulla base di tali criteri, l'Autorità ha affermato che un'intesa conclusa tra i maggiori produttori di carburante per autotrazione e volta a ristrutturare la rete di distribuzione del prodotto diminuendo il numero degli impianti di distribuzione al dettaglio, non poteva essere autorizzata ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 per il solo fatto che le imprese avrebbero potuto realizzare un risparmio sui costi di distribuzione, occorrendo specificamente provare che una parte sostanziale del risparmio si sarebbe tradotta in un vantaggio per i consumatori. È stato inoltre rilevato che ai fini dell'autorizzazione in deroga non è sufficiente mostrare che dall'intesa deriva un qualsiasi vantaggio per i consumatori, essendo necessario che tale vantaggio appaia, a seguito di una valutazione costi-benefici, prevalente rispetto agli svantaggi che l'intesa può realizzare a danno degli stessi (RISTRUTTURAZIONE RETE DISTRIBUZIONE CARBURANTI).

In un parere reso al Garante per la radiodiffusione e l'editoria ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 3, l'Autorità ha affermato che un'intesa restrittiva della concorrenza non può essere oggetto di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 in quanto necessaria per salvaguardare un settore economico in crisi, occorrendo anche che essa appaia idonea a realizzare specifici miglioramenti delle condizioni dell'offerta sul mercato, con effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori, e che le restrizioni previste siano strettamente necessarie alla finalità perseguita (MANZONI/PUBLIKOMPASS/SPE/SPI).

Un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 è stata concessa con riferimento a un accordo di esclusiva, ritenuto in violazione dell'art. 2, in base al quale un'impresa di assicurazione si obbligava ad avvalersi, per la vendita di prodotti assicurativi tramite canale bancario, della sola banca contraente e, contemporaneamente, la banca si obbligava ad intermediare solo prodotti assicurativi della compagnia contraente. È stato ritenuto, al riguardo, che la creazione di un nuovo canale distributivo che permette di veicolare prodotti assicurativi standardizzati con minori costi di intermediazione, integrando tale attività con l'offerta di servizi aggiuntivi, rappresenti un miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato che comporta un sostanziale beneficio per i consumatori. Inoltre, le clausole restrittive contenute nell'intesa, tra cui in particolare il vincolo di esclusiva, sono state giudicate essenziali allo sviluppo del nuovo canale distributivo, a condizione che l'intesa non si prolunghi per un periodo superiore a cinque anni (INA/BANCA DI ROMA).

Anche con riferimento alla realizzazione di due imprese comuni cooperative nel settore dei gas tecnici, ritenute in violazione dell'art. 2, l'Autorità ha concesso due autorizzazioni in deroga ai sensi dell'art. 4 sulla base delle seguenti considerazioni:

a) le due operazioni rendono possibile l'immissione sul mercato di una maggiore quantità di prodotti a costi più contenuti e migliorano sensibilmente le condizioni di distribuzione dei prodotti, con effetti tali da generare un sostanziale beneficio per i consumatori, comportando molto probabilmente effetti positivi sui prezzi e consentendo applicazioni in nuovi settori di utilizzo;

b) entrambe le intese sono strutturate in modo da ridurre al minimo indispensabile le restrizioni della concorrenza e non consentono alle parti di eliminare la concorrenza nel mercato rilevante.

L'esenzione è stata concessa in entrambi i casi per un periodo di dieci anni, ritenuto il minimo sufficiente al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, tenuto conto delle prospettive economiche del settore e del periodo di recupero degli investimenti (SAPIO-IGI-SIAD/CHEMGAS; SON-IGI-SIAD/IGAT).

L'Autorità ha anche affrontato i problemi procedurali che sorgono a seguito di una richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 presentata in data successiva all'apertura del procedimento relativo all'intesa della quale si richiede l'esenzione. Al riguardo, essa ha ritenuto che la presentazione di un'istanza di autorizzazione in deroga in un procedimento non ancora concluso, volto ad accertare la liceità di una intesa ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, non impone necessariamente all'Autorità di adottare una decisione contestuale (ANIA).

Il rapporto tra le fattispecie di intesa e di abuso di posizione dominante

La diversità delle fattispecie regolate dagli articoli 2 e 3 della legge non esclude che un medesimo comportamento possa ricadere contemporaneamente nell'ambito di applicazione delle due disposizioni. In particolare, è possibile che un'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, sia il frutto dell'abusivo sfruttamento della posizione dominante di uno dei contraenti.

L'Autorità ha riscontrato, ad esempio, la concorrente esistenza delle due fattispecie di intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, e di abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 3 della legge in un caso nel quale la società che gestisce in regime di monopolio legale i servizi di telefonia pubblica è stata considerata responsabile di estendere abusivamente la propria posizione dominante nel contiguo mercato della commercializzazione dei terminali di telefonia radiomobile, anche attraverso l'imposizione di un obbligo di esclusiva ai rivenditori affiliati.

Tuttavia, mentre i comportamenti della società Sip sono stati ritenuti in violazione dell'art. 3 della legge, gli accordi di franchising conclusi dalla società con i rivenditori di terminali, qualificabili come intese ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge, non sono stati oggetto di valutazione ai sensi del comma 2 dello stesso articolo in quanto non assumevano un'autonoma rilevanza rispetto all'abuso (DUCATI-SIP).

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

Gli abusi esaminati: dati di sintesi

Nel corso del 1993 l'Autorità, a seguito di formali procedimenti istruttori, ha riscontrato in sei casi l'esistenza di violazioni dell'art. 3 della legge, che vieta l'abuso di posizione dominante (IBAR/AEROPORTI DI ROMA; DUCATI-SIP; FREMURA-FERROVIE DELLO STATO; GRUPPO SICUREZZA/AEROPORTI DI ROMA; SIP-SISTEMA TELEFONIA CELLULARE GSM; CONSORZIO CAPRI) e ha diffidato le imprese responsabili dalla prosecuzione dei comportamenti abusivi individuati.

In quattro casi l'intervento dell'Autorità è stato attivato da segnalazioni effettuate da imprese o associazioni di imprese operanti o intenzionate a entrare nei mercati interessati dai presunti comportamenti anticoncorrenziali. Nei rimanenti due casi, invece, l'Autorità si è attivata a seguito di un'indagine conoscitiva, avviata con riferimento ai mercati nei quali opera l'impresa in posizione dominante.

Nei primi tre mesi del 1994 l'Autorità ha riscontrato in due casi l'esistenza di infrazioni al divieto di abuso di posizione dominante (AIS-ATI-ITALKALI; SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI).

Al 31 marzo 1994 erano in corso altri quattro procedimenti istruttori aventi ad oggetto presunte violazioni dell'art. 3 della legge (ASSOUTENTI/ALITALIA; IBAR/AEROPORTI DI ROMA²⁴; VIACARD; FERCOMIT).

Posizione dominante

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione degli abusi

In sede di applicazione dell'art. 3 della legge n. 287/90, la posizione dominante è stata generalmente accertata con riferimento al lato dell'offerta di un bene o di un servizio. In alcuni casi, peraltro, l'Autorità ha ritenuto rilevante anche l'esistenza di posizioni dominanti dal lato della domanda, in relazione a mercati caratterizzati dalla presenza di un acquirente esclusivo o principale dei prodotti interessati (CONSORZIO CAPRI; CONSORZIO TREVI; TAV).

La presenza di imprese in posizione dominante può ricollegarsi non soltanto alla evoluzione endogena di un mercato, ma anche a vincoli normativi che riservino in via esclusiva un'attività economica a determinati soggetti. In quest'ultimo caso, che è quello largamente prevalente nell'ambito delle fattispecie esaminate dall'Autorità in sede di applicazione dell'art. 3 della legge n. 287/90, la costituzione di una posizione dominante è, di regola, un elemento strutturale e non un possibile esito delle dinamiche del mercato: un'impresa in monopolio legale è, cioè, per definizione, in posizione dominante. È infatti affermazione costante nei provvedimenti dell'Autorità, sulla scorta delle decisioni della Corte di Giustizia europea, che "il riconoscimento di un diritto esclusivo in capo ad un soggetto, anche se detto riconoscimento deriva da una disposizione di legge, costituisce una tipica forma di posizione dominante"²⁵ (IBAR/AEROPORTI DI ROMA; DUCATI-SIP; FREMURA/FERROVIE DELLO STATO; SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI).

In queste ipotesi, l'accertamento della posizione dominante subisce un processo di semplificazione, concentrandosi essenzialmente sulla ricognizione della norma che dispone la concessione in via esclusiva di una determinata attività economica e rendendo, così, superfluo il vaglio degli indicatori usualmente adottati per l'individuazione di tale posizione (ad esempio, quote di mercato e barriere all'entrata).

I settori sottoposti a riserva costituiscono, dunque, un terreno di primaria importanza ai fini del controllo che l'Autorità deve esercitare sull'eventuale presenza di comportamenti abusivi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90. Ciò assume tanto più rilevanza se si considera l'estensione di tali settori, con riferimento in particolare ai cosiddetti monopoli pubblici.

Ambito di applicazione dell'art. 8 della legge n. 287/90

Il controllo sui comportamenti abusivi di imprese beneficiarie di un regime legale di esclusiva implica spesso l'esigenza di definire l'esatta portata dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90, secondo il quale le norme sulla concorrenza "non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati". I provvedimenti dell'Autorità contengono infatti, in sede di motivazione, riferimenti sempre più puntuali a una corretta interpretazione dell'art. 8, comma 2, anche alla luce delle indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario.

La legge n. 287/90, in attuazione dell'art. 41 della Costituzione, ha individuato nella disciplina concorrenziale la "regola" delle attività economiche, indipendentemente dalla particolare natura, pubblica o privata, dei soggetti imprenditoriali. L'art. 8, comma 1, dispone infatti che le norme sulla concorrenza "si applicano sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale". In tale contesto, l'art. 8, comma 2, costituendo una deroga alle regole di concorrenza, ha carattere eccezionale e deve pertanto ritenersi di stretta interpretazione.

Anzitutto, l'ambito della deroga si riferisce esclusivamente a "imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato". Il che comporta, evidentemente, la necessità di accertare che l'attività economica esercitata dall'impresa sia effettivamente oggetto di un monopolio legale, ovvero consista nella gestione di un servizio d'interesse economico generale che abbia comunque nella legge il proprio fondamento.

In secondo luogo, la portata della norma è ulteriormente circoscritta dall'inciso finale, che esclude l'applicazione della disciplina concorrenziale soltanto nei limiti di "quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti" affidati alle imprese. L'Autorità ha chiarito il significato della disposizione che, anche alla luce degli indirizzi interpretativi ricavabili dalla giurisprudenza comunitaria in sede di applicazione dell'analoga norma dell'art. 90 del Trattato CE, deve correttamente intendersi nel senso che "un'impresa incaricata per legge di servizi di interesse economico generale è esentata dal rispetto delle norme nazionali a tutela della concorrenza e del mercato solo qualora il comportamento in corso di valutazione, nella sua specifica manifestazione e in rapporto alla concreta fattispecie di volta in volta esaminata, risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente"²⁶ (GRUPPO SICUREZZA/AEROPORTI DI ROMA; CONSORZIO CAPRI); l'adozione di comportamenti non concorrenziali è, cioè, legittima solo ed esclusivamente laddove essa risulti indispensabile per l'adempimento degli specifici compiti affidati alle imprese.

Sulla base delle fattispecie di abuso di posizione dominante esaminate dall'Autorità possono essere individuate alcune distinte modalità di applicazione di questo principio interpretativo.

In alcuni casi, infatti, l'assenza di un rapporto di stretta necessità è stata desunta principalmente dal fatto che i comportamenti contestati erano stati posti in essere in mercati non riconducibili all'area delle attività affidate per legge alle imprese, e quindi interamente soggetti alle regole di concorrenza (DUCATI-SIP; GRUPPO SICUREZZA/AEROPORTI DI ROMA).

In altri casi, l'intervento dell'Autorità si è invece più specificamente incentrato sulle modalità di svolgimento dell'attività economica esercitata dall'impresa, confermando la piena applicabilità della disciplina concorrenziale ogniqualvolta i comportamenti adottati dall'impresa nell'adempimento dei compiti ad essa attribuiti non risultassero indispensabili all'assolvimento di quegli stessi compiti (IBAR/AEROPORTI DI ROMA; SIP-SISTEMA TELEFONIA CELLULARE GSM; CONSORZIO CAPRI; SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUAL).

Nell'esame delle singole fattispecie, inoltre, la valutazione operata dall'Autorità ha spesso richiesto un'esatta definizione dell'ambito riservato al concessionario e quindi un impegno specifico su un terreno di non facile esegesi, considerata anche la complessiva genericità che, nel nostro ordinamento, ha caratterizzato gli interventi normativi nei settori soggetti a un regime di esclusiva, nonostante la sussistenza in materia della riserva di legge contemplata dall'art. 43 della Costituzione.

Comportamenti abusivi

L'elencazione dei singoli comportamenti abusivi, contenuta nell'art. 3 della legge n.287/90, ha carattere meramente esemplificativo e non esclude che il divieto possa essere individuato con riferimento a ulteriori comportamenti non espressamente tipizzati dal legislatore. La disposizione è infatti strutturalmente costituita da un divieto di carattere generale, che la giurisprudenza comunitaria, in sede di applicazione dell'art. 86 del Trattato CE, ha riferito a ogni comportamento di un'impresa in posizione dominante "atto ad influire sulla struttura di un mercato in cui detta impresa opera", con "l'effetto di frapporre ostacolo al mantenimento del livello di concorrenza esistente ancora sul mercato o allo sviluppo di questa concorrenza".²⁷

Tra le violazioni in concreto accertate dall'Autorità nel corso di quest'ultimo anno di attività vanno in particolare menzionati quei comportamenti abusivi, posti in essere da imprese in regime legale di esclusiva, che sono unitariamente riconducibili all'obiettivo di estendere la posizione dominante nell'ambito di mercati contigui e aperti alla concorrenza. Deve infatti ritenersi abusivo, così come ripetutamente affermato dalla Corte di Giustizia europea, "il fatto che l'impresa che detenga una posizione dominante su un determinato mercato si riservi senza necessità obiettiva un'attività ausiliaria che potrebbe essere svolta da un'impresa terza nell'ambito delle sue attività su un mercato vicino, ma distinto, con il rischio di eliminare qualsiasi concorrenza da parte di detta impresa"²⁸. La Commissione europea ha peraltro precisato che tale principio giurisprudenziale è "applicabile non soltanto quando un'impresa dominante monopolizza altri mercati, ma anche quando mediante mezzi anticoncorrenziali essa estende la propria attività ad altri mercati"²⁹.

Da un punto di vista economico, ciò che caratterizza di regola tali fattispecie è la relazione, intercorrente tra due mercati contigui ma distinti, per la quale il mercato a monte,

sottoposto al regime di esclusiva, fornisce gli input necessari, o almeno alcuni di essi, allo svolgimento dell'attività economica del mercato a valle³⁰.

In tale situazione, l'impresa in posizione dominante, grazie al controllo esclusivo esercitato sul mercato a monte, è in grado di realizzare comportamenti abusivi volti a limitare l'accesso al mercato a valle o a incidere in modo rilevante sulla capacità concorrenziale delle altre imprese (DUCATI-SIP; FREMURA-FERROVIE DELLO STATO; GRUPPO SICUREZZA/AEROPORTI DI ROMA; SIP-SISTEMA TELEFONIA CELLULARE GSM).

In questo senso, assume particolare rilievo come oggetto di tutela anche la cosiddetta concorrenza potenziale: i comportamenti abusivi non sono cioè censurabili soltanto per il loro immediato relazionarsi alle imprese già operanti sul mercato, ma acquistano, altresì, rilevanza con riguardo all'accesso di potenziali concorrenti.

Immediatamente collegato alla tutela della concorrenza potenziale è il principio, codificato dalla giurisprudenza comunitaria, della pari opportunità, "in virtù del quale un regime di libera concorrenza si fonda sulla circostanza che le imprese potenziali concorrenti possano agire a parità di condizioni senza evidenti vantaggi acquisiti abusivamente"³¹ (SIP-SISTEMA TELEFONIA CELLULARE GSM).

L'esistenza di una violazione dell'art. 3 della legge è stata inoltre riscontrata anche in rapporto a comportamenti, posti in essere nell'assegnazione delle proprie commesse da un'impresa pubblica in posizione dominante (in quanto acquirente esclusiva o principale dei prodotti interessati), che non risultando motivati da circostanze ed esigenze sufficientemente obiettive, si traducevano in concreto in una ingiustificata discriminazione tra i diversi possibili fornitori e in una arbitraria alterazione delle rispettive opportunità di accesso al mercato (CONSORZIO CAPRI).

La gravità della violazione

Nell'ambito delle infrazioni accertate, e sulla base dell'art. 15, comma 1, e dell'art. 31 della legge, l'Autorità ha proceduto in tre casi all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria che, in considerazione della gravità e della durata della violazione, dell'opera svolta dalle imprese interessate per la eliminazione o attenuazione delle relative conseguenze, nonché delle condizioni economiche delle imprese, è stata quantificata nella misura minima prevista dalla legge, pari all'1% del fatturato realizzato da ciascuna di esse relativamente ai prodotti oggetto dei rispettivi comportamenti abusivi (IBAR/AEROPORTI DI ROMA; GRUPPO SICUREZZA/AEROPORTI DI ROMA; SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI).

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

Le operazioni di concentrazione esaminate: dati di sintesi

Nel corso del 1993, l'Autorità ha concluso 469 procedimenti in materia di concentrazioni, di cui 232 relativi a operazioni tra imprese indipendenti³². Tra questi ultimi si segnalano 9 procedimenti istruttori, avviati dall'Autorità ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90 nei casi in cui è stato ritenuto che l'operazione di concentrazione fosse suscettibile di essere vietata ai sensi dell'art. 633.

Tra le operazioni di concentrazione esaminate, due sono state vietate³⁴ e due autorizzate, ai sensi dell'art. 6, comma 2, condizionatamente all'introduzione di alcune modifiche rispetto al progetto originariamente notificato dalle parti³⁵.

Le restanti operazioni non sono state ritenute suscettibili di comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. In due casi, peraltro, in seguito all'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità le imprese hanno provveduto di propria iniziativa a modificare alcune condizioni che potevano attribuire una valenza anticoncorrenziale al progetto originariamente comunicato³⁶.

Durante il 1993 l'Autorità ha anche concluso due procedimenti ai sensi dell'art. 19, comma 2, relativi alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, disponendo l'irrogazione di sanzioni pecuniarie³⁷.

Nel corso del primo trimestre del 1994, l'Autorità ha esaminato 87 casi di concentrazione, di cui 41 relativi a operazioni tra imprese indipendenti. È stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, in merito a un'operazione che al termine del procedimento non è risultata tale da comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati rilevanti³⁸. Infine, è stata irrogata in due casi una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 19, comma 2, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione³⁹.

Valutazione unitaria di più operazioni di concentrazione

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle concentrazioni⁴⁰

In diversi casi l'Autorità ha compiuto una valutazione unitaria di più operazioni di concentrazione tra loro collegate da specifiche relazioni funzionali, sia al fine di individuare esattamente gli effetti delle stesse sulla concorrenza, sia per esigenze di semplificazione del procedimento amministrativo.

In particolare, è frequente la valutazione unitaria di più concentrazioni tra imprese non indipendenti, realizzate in un ristretto arco temporale e dirette alla ristrutturazione organizzativa delle attività svolte all'interno di un gruppo di imprese⁴¹. L'Autorità considera inoltre abitualmente in modo unitario la realizzazione, in stretta successione temporale, di un'acquisizione di controllo e della fusione per incorporazione della impresa acquisita.

Infine, con riferimento a più concentrazioni a cui partecipano imprese diverse tra loro indipendenti, viene effettuata una ricostruzione unitaria in presenza di significativi collegamenti funzionali tra le operazioni, tenendo anche conto dell'ambito temporale e dell'eventuale esistenza di un progetto unitario nel quale si inseriscono le concentrazioni, nonché dell'identità o complementarietà fra i settori nei quali operano le imprese⁴².

Individuazione delle operazioni di concentrazione

a) Impresa e parti di un'impresa

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), sono incluse tra le operazioni di concentrazione le acquisizioni del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese. Si è ritenuto, al

riguardo, che desse luogo a un'operazione di concentrazione l'acquisizione di un complesso unitario di beni che rappresentano parte dell'intera organizzazione dell'impresa e consentono effettivamente di esercitare un'attività economica; si è in particolare consolidato l'orientamento secondo il quale l'acquisizione di un ramo di azienda integra l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa.

In questa prospettiva, l'Autorità ha valutato come operazione di concentrazione l'acquisizione di una testata editoriale (COLORS PUBLICATIONS/EDITRICE PERIODICI CULTURALI), di impianti produttivi (RIORGANIZZAZIONE GRUPPO TAMOIL), di brevetti e know-how insieme al magazzino dei prodotti finiti e dei contratti ad esecuzione continuata (HENKEL CHIMICA/BOSTON), di un marchio e di un magazzino (ARNOLDO MONDADORI EDITORE/INTERNO GIALLO) e, infine, l'acquisizione del portafoglio assicurativo insieme al trasferimento del personale e degli agenti di un'impresa di assicurazioni (PRAEVIDENTIA/TIRRENA; ASSICURAZIONI GENERALI/RISPARMIO TRIESTE VENEZIA). In alcuni casi, invece, tenuto conto delle caratteristiche dell'attività economica considerata, si è ritenuto che l'acquisizione del solo avviamento commerciale – la clientela dell'impresa – non accompagnata dalla cessione di impianti o di altre parti del patrimonio aziendale, non configurasse un'operazione di concentrazione (IPAGAS/ECOGAS; FALCA/GEREMIA GUGLIELMO).

b) Controllo

Sono state considerate modalità di acquisizione di controllo molteplici operazioni, fra le quali la sottoscrizione di patti parasociali, la partecipazione ad aumenti del capitale sociale con esclusione dei diritti di opzione o in misura più che proporzionale rispetto a questi ultimi, nonché l'adesione a un'offerta pubblica di scambio (SILVIO BERLUSCONI EDITORE/ARNOLDO MONDADORI EDITORE).

Pertanto, il concetto di controllo rilevante ai fini della disciplina delle concentrazioni è più ampio della nozione contenuta nell'art. 2359 del codice civile, principalmente per tre aspetti: 1) non riguarda i soli rapporti tra società, in quanto l'art. 5 indica, dal lato attivo, qualsiasi impresa o soggetto in posizione di controllo di un'impresa, mentre dal lato passivo ha riguardo a ogni "impresa" o "parte di un'impresa"; 2) riguardo alla relazione di controllo si fa riferimento a una "influenza determinante", ovvero al potere di condizionare in maniera decisiva le scelte relative all'attività dell'impresa; 3) l'oggetto del controllo può limitarsi all'influenza sulle attività dell'impresa senza doversi necessariamente estendere all'impresa nel suo complesso organizzativo.

In tale contesto, anche in conformità a quanto affermato in sede comunitaria in applicazione del Regolamento CE n. 4064/89, nell'individuazione delle operazioni di concentrazione è stata attribuita particolare rilevanza al potere di prendere le decisioni operative relative all'amministrazione ordinaria dell'attività dell'impresa (GENERAL ELECTRIC CAPITAL/GPA GROUP).

Non hanno invece particolare importanza gli strumenti giuridici e le modalità attraverso le quali si manifesta tale potere di incidere sull'attività dell'impresa. Ad esempio, l'Autorità ha ritenuto che la stipulazione di un contratto di affitto di lunga durata per il godimento del patrimonio aziendale di un'impresa permettesse di esercitare un'influenza determinante sull'attività svolta dalla stessa, dando luogo a una concentrazione (UNICALCESTRUZZI/FILIPPO MANCINI; CALCESTRUZZI/ BASSIGNANI CAVE; FIN HOTELS ITALIA/GESTI HOTELS).

c) Impresa comune concentrativa e controllo congiunto

Molteplici operazioni di concentrazione realizzano un'impresa comune, ovvero un'impresa che, sulla base delle circostanze di fatto e di diritto del caso concreto, risulta controllata congiuntamente da varie imprese⁴³.

Un'impresa comune può essere realizzata con il passaggio da una situazione di controllo esclusivo a una di controllo congiunto (ASSITALIA/PRAEVIDENTIA; R.C.S. RIZZOLI-EGMONT/MILANO LIBRI; ASSICURAZIONI GENERALI/RISPARMIO/TRIESTE VENEZIA), mediante la costituzione di una nuova società da parte di due imprese (PRONTO ASSISTANCE/SAIFIN) e tramite l'acquisizione da una delle imprese fondatrici della relativa partecipazione di controllo congiunto (GENERAL CAVE/INERTI VITERBO-BOMARZO).

La costituzione di imprese comuni di tipo concentrativo rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 1, lettera *b*) o lettera *c*), a seconda che la situazione di controllo congiunto riguardi un'impresa già esistente o una nuova società.

L'Autorità ha accertato una situazione di controllo congiunto, oltre che in casi in cui due imprese detengono ciascuna il 50% del capitale di una società, in presenza di specifiche previsioni statutarie o di patti parasociali che attribuiscono a imprese diverse un'uguale rappresentanza negli organi sociali o che richiedano maggioranze qualificate per le deliberazioni degli organi sociali (in particolare quando vi sia una diretta correlazione fra tali maggioranze e la partecipazione complessiva di alcuni soci). In quest'ultima ipotesi non ha infatti particolare rilevanza una partecipazione paritetica dei singoli soci, quanto la necessità di una collaborazione nella gestione di un'impresa da parte di più soci, anche di quelli di minoranza⁴⁴.

È stato inoltre ritenuto che desse luogo al controllo congiunto di un'impresa l'ipotesi in cui due soci, i quali detengono complessivamente la maggioranza del capitale sociale, si erano accordati per formulare congiuntamente i piani strategici e gli orientamenti operativi di un'impresa (MEDIOCREDITO PIEMONTESE). Si è invece ritenuto esistente un controllo esclusivo nei casi in cui, anche a fronte di una partecipazione paritetica, il potere di designare la maggioranza dei componenti del consiglio di amministrazione è attribuito a una sola impresa (AUTOGRILL/PROCACE; VACANZE ITALIA/RUDARGIA SERVICE).

Individuazione del mercato rilevante

a) Mercato del prodotto

Sulla base dei criteri illustrati nelle Relazioni degli anni precedenti, il mercato del prodotto o merceologico viene in primo luogo individuato sulla base della domanda del bene o servizio considerato e valutando quali altri prodotti ne siano sostituti sotto un profilo tecnico ed economico, tenendo conto delle caratteristiche e della destinazione d'uso dei prodotti (BANCO DI NAPOLI/ISVEIMER; MAC/VENEZIANI; HENKEL CHIMICA/BOSTON; SANDOZ PHARMA/GAZZONI; OTTO/GRANDE DISTRIBUZIONE AVANZATA; S.A.I.A.G./ITR; AME/ELECTA) e delle preferenze dei consumatori (EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

In particolare, sono stati individuati più mercati rilevanti per un medesimo prodotto in ragione delle sue diverse possibilità di impiego (SIO/PERGINE), della presenza di differenti tipologie di utilizzatori (HENKEL CHIMICA/BOSTON) oppure in ragione di canali distributivi differenziati (PARMALAT/TALAT; JOHNSON/ROC; AME/ELECTA).

La definizione del mercato rilevante viene qualificata, in un secondo momento, con considerazioni relative alla sostituibilità dal lato dell'offerta, volte ad accertare se le imprese che producono beni o servizi con altre destinazioni possano agevolmente convertire la propria capacità produttiva all'offerta di prodotti caratterizzati da significativi rapporti di sostituibilità con quelli direttamente interessati dalla concentrazione (BANCO DI NAPOLI/ISVEIMER).

b) *Mercato geografico*

La costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, ai sensi dell'art. 6, comma 1, devono essere individuati con riferimento non solo al mercato nazionale, ma anche a una sua parte rilevante qualora questa costituisca il mercato geografico di riferimento (FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

In particolare, nei casi esaminati dall'Autorità nel corso del 1993 relativi a servizi di trasporto sono state considerate come mercato geografico di riferimento le singole tratte del servizio o interserzioni delle stesse (ALITALIA/MALEV; FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

Valutazione degli effetti delle operazioni di concentrazione sulla concorrenza

Nell'analizzare, ai sensi dell'art. 6, comma 1, se un'operazione di concentrazione comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante così da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, l'Autorità considera sia le quote di mercato sia svariati altri elementi, tra i quali la concorrenza potenziale, che possono limitare il potere di mercato esercitabile dall'impresa a seguito dell'operazione.

Generalmente si ritiene che un modesto incremento delle quote di mercato non sia in grado di modificare sostanzialmente gli assetti concorrenziali (FIAT AUTO/MASERATI; CASSA DI RISPARMIO VENEZIA/CASSAMARCA). Tuttavia, nel caso del rafforzamento di una posizione dominante già esistente nel mercato di riferimento anche l'acquisizione di un'impresa caratterizzata da ridotte dimensioni o da una modesta quota di mercato può essere ritenuta tale da comportare una limitazione sostanziale e durevole della concorrenza (EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

Tra gli altri elementi considerati al fine di valutare gli effetti della concentrazione vi sono i diritti speciali ed esclusivi conferiti a un'impresa da una legge o da un atto amministrativo (FERROVIE DELLO STATO/SOGIN), la disponibilità di un marchio commerciale affermato e di una rete distributiva capillare (PARMALAT/GIGLIO FINANZIARIA), l'offerta di una gamma completa di prodotti che permetta economie nella produzione e nella distribuzione (HENKEL CHIMICA/BOSTON), la forza contrattuale dei clienti dell'impresa (BANCO DI NAPOLI/ISVEIMER), la presenza di un eccesso di capacità produttiva, che indica la possibilità di un'ulteriore espansione della produzione (EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; SIO/PERGINE; FERROVIE DELLO STATO/SOGIN), nonché gli eventuali impegni dell'impresa acquirente relativi alla cessazione della produzione e alla rinuncia alla commercializzazione di alcuni prodotti (HENKEL CHIMICA/BOSTON).

L'eventuale regolamentazione amministrativa inerente allo svolgimento delle attività economiche interessate da un'operazione di concentrazione viene valutata caso per caso, per accertarne le ripercussioni sulla struttura del mercato e sul comportamento delle imprese, e in particolare sulla capacità di queste ultime di esercitare un significativo potere di mercato (ITALRIFIUTI/RECUPERI GENERALI; ALITALIA/MALEV; IGM/PAEGA; CARIPLO/SOLOSERT; MERI-

FIN/SOCIETÀ ITALIANA RISTORAZIONE; SACAGICA/CASSAGHI; SACAGICA/PINTON TIBERIO; FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

Laddove l'analisi della situazione della concorrenza effettiva porti a ritenere che la concentrazione possa dare luogo a una posizione dominante sul mercato, viene valutata la possibilità di entrata sul mercato, in un ambito temporale limitato, di nuovi concorrenti, ossia la rilevanza della concorrenza potenziale.

In questa prospettiva, l'Autorità ha ritenuto compatibile con l'art. 6 della legge un'operazione di concentrazione nel mercato della commercializzazione del latte rilevando che la probabile entrata in tale mercato di imprese della grande distribuzione operanti con il proprio marchio sarebbe stata in grado di limitare efficacemente il potere di mercato dell'impresa risultante dalla concentrazione (PARMALAT/GIGLIO FINANZIARIA). Importanza decisiva è stata attribuita alla concorrenza potenziale anche con riferimento al mercato della lecitina di soia, in forte espansione e privo di significative barriere all'ingresso, nel quale sono recentemente entrati senza difficoltà nuovi operatori; in tale ipotesi, l'Autorità ha ritenuto che un'operazione di concentrazione che conduceva l'impresa acquirente a raggiungere elevate quote di mercato non comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante ai sensi dell'art. 6 della legge (SANDOZ PHARMA/ GAZZONI).

L'attenuazione delle barriere amministrative, tecniche ed economiche all'ingresso di nuovi concorrenti può pertanto essere una misura sufficiente a escludere che il rafforzamento della posizione dominante conseguente a un'operazione di concentrazione porti ad eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza (ALITALIA/MALEV).

In mercati caratterizzati da una bassa elasticità della domanda e da sovraccapacità produttiva, per entrare nei quali sono necessari notevoli investimenti sia in termini assoluti che in relazione alla redditività del prodotto, l'Autorità ha ritenuto invece che gli esistenti ostacoli all'ingresso di nuovi concorrenti contribuissero a rendere elevato il potere di mercato di un'impresa dotata di una rilevante quota di mercato (SIO/PERGINE).

Nella valutazione degli effetti di un'operazione di concentrazione, l'Autorità non si limita ad accertare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, bensì valuta se la posizione raggiunta da tale impresa sia suscettibile di pregiudicare in modo sostanziale e durevole la capacità delle altre imprese di competere efficacemente nello stesso mercato. L'Autorità ha ritenuto infatti compatibili con l'art. 6 operazioni che comportavano la costituzione di una posizione dominante, quando la presenza di una concorrenza effettiva e potenziale era tale da contrastare in misura significativa eventuali manifestazioni del potere di mercato dell'impresa (PARMALAT/GIGLIO FINANZIARIA), mentre ha vietato la realizzazione delle operazioni di concentrazione quando ha rilevato che esse compromettevano in modo definitivo la concorrenza in un determinato mercato (EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; SIO/PERGINE).

Misure necessarie per ripristinare condizioni
di concorrenza effettiva

Particolare attenzione è stata posta dall'Autorità nel prescrivere le misure necessarie, ai sensi dell'art. 6, comma 2, a impedire che una concentrazione porti a eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, nonché quelle volte a ripristinare, ai sensi

dell'art. 18, comma 3, condizioni di concorrenza effettiva eliminando gli effetti distorsivi di una concentrazione già realizzata.

Un'operazione di concentrazione è stata autorizzata ai sensi dell'art. 6, comma 2, subordinatamente alla cessione di parte dell'impresa oggetto di acquisizione (FERROVIE DELLO STATO/SOGIN).

A fronte invece di un'operazione di concentrazione già compiutamente realizzata, in relazione alla quale l'Autorità ha accertato la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge, è stato ritenuto necessario ordinare all'impresa acquirente la dismissione di una parte della capacità produttiva, prescrivendo altresì specifiche modalità per tale adempimento (SIO/PERGINE).

NOTE

1. ANIA; CENTRO ITALIANO GPL; CONSORZIO CAPRI; FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI; INA-BANCA DI ROMA; NORD CALCE; RISTRUTTURAZIONE RETE DISTRIBUTORI CARBURANTI.
2. CONSORZIO CANTIERI VARESE; COURTAULDS TEXTILES FIDIVI/VECTOR; GIGLIO FINANZIARIA-CERPL; MONTE PASCHI-SAI.
3. FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI *bis*.
4. LATTE ASSOCIAZIONE ESERCENTI; SAPIO-IGI-SIAD/CHEMGAS; SON-IGI-SIAD/IGAT.
5. SAN PAOLO/LA FONDIARIA/MILANO ASS.
6. INA/BANCA DI ROMA; SAPIO-IGI-SIAD/ CHEMGAS; SON-IGI-SIAD/IGAT.
7. ASSICURAZIONI RISCHI AGRICOLI; ASSICURAZIONI RISCHI DI MASSA; ECOLOGIA-EMIT-PASSAVANT-DE BARTOLOMEIS; FERCOMIT; TARIFFE AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO.
8. CONSORZIO CANTIERI VARESE; CONSORZIO CAPRI; CONSORZIO TREVİ; TAV.
9. ANIA; CENTRO ITALIANO GPL; FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI.
10. AIS-ATI-ITALKALI; DUCATI-SIP; FREMURA/ FERROVIE DELLO STATO.
11. ANIA; CENTRO ITALIANO GPL; CONSORZIO CANTIERI VARESE; COURTAULDS TEXTILES-FIDIVI/VECTOR; FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI; GIGLIO FINANZIARIA-CERPL; RISTRUTTURAZIONE RETE DISTRIBUTORI CARBURANTI.
12. INA/BANCA DI ROMA; MONTE PASCHI/SAI; ALLEANZA ASSICURAZIONI/AMBROVENETO; DUCATI-SIP; FREMURA-FERROVIE DELLO STATO.
13. NORD CALCE; CONSORZIO CAPRI.
14. ANIA; FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI.
15. NORD CALCE.
16. INA/BANCA DI ROMA.
17. COURTAULDS TEXTILES-FIDIVI/VECTOR.
18. CONSORZIO CAPRI; CONSORZIO CANTIERI VARESE; CONSORZIO TREVİ; TAV.
19. CENTRO ITALIANO GPL.
20. Comunicazione della Commissione CE 90/C 203/06, concernente le operazioni di concentrazione e di cooperazione a norma del Regolamento CE n. 4064/89 del Consiglio, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 395 del 30 dicembre 1989. Si veda, in particolare, la terza parte della Comunicazione, relativa alla valutazione delle restrizioni accessorie consuete in caso di cessione d'impresa.
21. Tali considerazioni sono, peraltro, alla base della disciplina di cui all'art. 2557 del codice civile nella parte in cui impone, a chi aliena un'azienda, "di astenersi, per un periodo di cinque anni dal trasferimento, dall'iniziare una nuova impresa che, per l'oggetto, l'ubicazione o altre circostanze sia idonea a sviare la clientela dell'azienda ceduta". La durata del patto, dispone il citato articolo, non può eccedere i cinque anni.
22. Con riferimento ai criteri comunitari di individuazione delle imprese comuni di tipo cooperativo, si rinvia alla citata Comunicazione della Commissione CE concernente le operazioni di concentrazione e di coope-razione, 90/C 203/06, e alla successiva Comunicazione della Com-missione sulla valutazione delle imprese comuni aventi natura di cooperazione ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE, 93/C 43/02.
23. Si vedano anche Commissione CEE, 23 aprile 1986, *Polipropilene*, in GUCE L 230 del 18 agosto 1986, e Corte di Giustizia, 16 dicembre 1975, *European Sugar Cartel Suiker- Unie e altri/Commissione*.
24. Si tratta di un procedimento distinto da quello omonimo già concluso nel corso del 1993, anche se ad esso in parte collegato. Il nuovo procedimento è stato infatti avviato, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90, in relazione alla presunta inottemperanza, da parte della società Aeroporti di Roma Spa, alla delibera dell'Autorità, conclusiva del precedente citato procedimento del 1993, nella quale si imponeva alla medesima società di porre fine alle accertate infrazioni all'art. 3 della legge. I successivi riferimenti al caso Ibar/Aeroporti di Roma riguardano esclusivamente il procedimento già concluso.
25. Corte di Giustizia, 11 luglio 1985, *CBEM-CLT-IPE*; 19 marzo 1991, *France*.
26. Corte di Giustizia, 30 aprile 1974, *Giuseppe Sacchi*.
27. Corte di Giustizia, 13 febbraio 1979, *Hoffman La Roche*.
28. Corte di Giustizia, 3 ottobre 1985, *CBEM*; 13 dicembre 1991, *GB-INNO-BM*.
29. *Linee direttrici sull'applicazione delle regole di concorrenza della CEE nel settore delle telecomunicazioni*, GUCE C 233 del 6 settembre 1991.

30. *Ivi*; secondo la Commissione "non è tuttavia necessario, ai fini dell'applicazione dell'art. 86, che la concorrenza risulti limitata per quanto riguarda un servizio che si basa sulla fornitura del servizio di monopolio in questione. Basta che il comportamento dia comunque luogo ad una sensibile restrizione della concorrenza. Ciò significa che può esservi abuso anche quando l'impresa vittima del comportamento non sia un prestatore di servizio, ma un utente finale che potrebbe essere svantaggiato dal punto di vista della concorrenza nell'esercizio della propria attività".

31. Corte di Giustizia, 13 dicembre 1991, *GB-INNO-BM*.

32. Per un'analisi delle caratteristiche dimensionali, della distribuzione settoriale e della natura delle operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti notificate all'Autorità si rimanda al capitolo successivo. Lo scostamento tra il numero dei casi considerati in tale capitolo (230) e il numero dei procedimenti sopra riportato (232) è motivato dal fatto che le concentrazioni HENKEL CHIMICA/BOSTON e STANDA/SUPERMERCATI BRIANZOLI hanno comportato l'avvio di due procedimenti ciascuna.

33. ALITALIA/MALEV; EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; FS/SOGIN; HENKEL CHIMICA/BOSTON; PARMALAT/GIGLIO FINANZIARIA; SANDOZ PHARMA/GAZZONI; SIO/PERGINE; SIO/SOGEO FINANZIARIA; UNICHIPS FINANZIARIA.

34. EMILCARTA/AGRIFOOD MACHINERY; SIO/PERGINE.

35. FERROVIE DELLO STATO/SOGIN; UNICHIPS FINANZIARIA.

36. ALITALIA/MALEV; HENKEL CHIMICA/BO-STON.

37. CRAGNOTTI & PARTNERS/FEDITAL; PERRIER/SAN BERNARDO.

38. SAN PELLEGRINO/GARMA.

39. PRAEVIDENTIA/TIRRENA; SIO/PERGINE.

40. L'Autorità ha provveduto a accertare, conformemente a quanto prescritto dall'art. 16, comma 1, della legge, le nuove soglie di fatturato per la comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, pari rispettivamente a 562 miliardi di lire per l'insieme delle imprese interessate e a 56,2 miliardi di lire per l'impresa di cui è prevista l'acquisizione.

41. DIGITAL EQUIPMENT/DIGITAL EQUIP-MENT ENTERPRISE; RIORGANIZZAZIONE GRUPPO SANDYS; CREDIPAR-PROMOTIO SIM-SPE; GEC MARCONI/VARIE SOCIETÀ; SKF INDUSTRIE/RFT-SKF COMPONENTI; OLIVETTI FINANZIARIA INDUSTRIALE; CAM FINAN-ZIARIA/VARIE SOCIETÀ; NORDICA/ASOLO; MARR/VARIE SOCIETÀ; ISEFI/VARIE SOCIETÀ; HENKEL SUD/VARIE SOCIETÀ; FIREMA TRASPORTI/VARIE SOCIETÀ; SALZAM/EMMEZETA; ASCOM HOLDING/VARIE SOCIETÀ; BITRON A/ELETTROVAGO-BITRON B/SI-CEB; MAGDEBURGER/SAVOIA VITA; BETON-VAL/VARIE SOCIETÀ.

42. BNL/GEMINA CREDIT LYONNAIS SIM; FIN HOTELS ITALIA/GESTI HOTELS; FINPAR-DAB/TAVOLIERE-ACQUA PADOVA; IBM/SISTEMI INFORMATIVI-INDUSTRIE PER IL SOFTWARE; FIN.E.V./STARGIL; BANCA POPOLARE DI BERGAMO/BPB ARTIGIAN BROKERS-BPB ASCOM BROKER; PRAEVIDENTIA-TIRRENA; ASSICU-RAZIONI GENERALI/RISPARMIO/TRIESTE VENEZIA; OLIVETTI-QUATTRODUE/TekneCOMP; EDS WORLD CORP./SYSTEMS & MANAGEMENT; SER.FI.MI./IMPREFIN.

43. Per la distinzione tra imprese comuni di tipo concentrativo e cooperativo si rinvia al paragrafo sulle intese in questo capitolo.

44. PRONTO ASSISTANCE/SAIFIN; SAI/FINBETA; ALITALIA/MALEV; GEPI/ATEMA; ARWIN WAY/ASSAUTO; AME/ELECTA; STANDA/BLOCKBUSTER.

3

CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA

L'ATTIVITÀ DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE INDIPENDENTI¹

Andamento delle concentrazioni nel periodo 1991-93

Il numero dei casi di concentrazione tra imprese indipendenti sottoposti all'esame dell'Autorità è passato da 201 nel 1992 a 230 nel 1993 (TAVOLA 3.1). Ciascun caso di concentrazione può comprendere più di un'operazione, intesa come qualunque relazione "acquirente-acquisita", "incorporante-incorporata", "partecipante a impresa comune-impresa comune" che si stabilisce per effetto del processo di concentrazione. L'Autorità ha pertanto esaminato 262 operazioni nel 1992 e 309 nel 1993. Tale incremento è principalmente imputabile all'aumento del numero di acquisizioni, che costituiscono la forma più frequentemente assunta dalle operazioni di concentrazione.

Tavola 3.1 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione ai sensi
dell'art. 5, comma 1, lett. a), b) e c)

	1991	1992	1993
Fusione	0	3	3
Acquisizione del controllo	101	196	227
Impresa comune	3	2	0
Totale	104	201	230

L'aumento del numero di acquisizioni si è accompagnato a una riduzione del fatturato medio delle imprese acquisite. Infatti, come illustrato dalle TAVOLE 3.2 e 3.3, che si riferiscono rispettivamente alla distribuzione di tutte le imprese acquisite e di quelle della sola industria manifatturiera per classi di fatturato, la percentuale di imprese acquisite di piccola dimensione, con fatturato compreso tra 0 e 5 miliardi di lire, è sensibilmente aumentata, ed è corrispondentemente diminuita quella delle imprese nelle classi di fatturato immediatamente superiori (tra 5 e 100 miliardi).

Tavola 3.2 - Distribuzione delle imprese acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle
imprese acquisite (miliardi di lire)

	1991	1992 (valori percentuali)	1993
<5	20,0	35,6	54,0
5-25	16,7	26,7	14,7
25-53	12,5	8,5	5,7
53-100	23,3	11,3	9,0
100-500	21,7	14,6	14,7
>500	5,8	3,2	2,7
Totale	100	100 (miliardi di lire)	100
Fatturato medio delle imprese acquisite	280,7	138,3	85,7

* Il fatturato medio delle imprese acquisite negli anni 1991 e 1992, calcolato escludendo le operazioni Eni/Enimont e Sifa/Finmeccanica che presentano dimensioni eccezionalmente elevate, sarebbe stato rispettivamente pari a 154,9 e 94,3 miliardi di lire. Analogamente, la distribuzione di tutte le imprese acquirenti per classi di fatturato, a cui si riferisce la TAVOLA 3.4, mostra che rispetto all'anno precedente le imprese più piccole - con fatturato sino a 100 miliardi - sono diventate relativamente più numerose (passando dal 13 al 17% circa del numero totale di imprese). Ciò non ha tuttavia impedito un aumento del fatturato medio delle imprese acquirenti, in parte spiegato dalla accresciuta frequenza di imprese con ricavi compresi tra 100 e 536 miliardi.

Tavola 3.3 - Distribuzione delle imprese manifatturiere acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle
imprese acquisite (miliardi di lire)

	1991	1992 (valori percentuali)	1993
<5	21,4	25,0	32,6
5-25	14,3	30,5	13,0
25-100	41,4	22,7	22,8
100-500	18,6	18,0	28,3
>500	4,3	3,9	3,3
Totale	100	100 (miliardi di lire)	100
Fatturato medio delle imprese acquisite	365,9	218,6	83,2

* Il fatturato medio delle imprese manifatturiere acquisite negli anni 1991 e 1992, calcolato escludendo le operazioni Eni/Enimont e Sifa/Finmeccanica che presentano dimensioni eccezionalmente elevate, sarebbe stato rispettivamente di 150,3 e 134 miliardi di lire.

Tavola 3.4 - Distribuzione delle imprese acquirenti per classi di fatturato

Classi di fatturato delle
imprese acquirenti
(miliardi di lire)

	1991	1992 (valori percentuali)	1993
<5	10,2	6,7	10,7
5-25	3,4	4,8	3,8
25-100	4,2	1,4	2,6
100-536	22,9	7,2	8,5
>536	59,3	79,6	74,4
Totale	100	100 (miliardi di lire)	100
Fatturato medio delle imprese acquirenti	2.766	7.325	11.001

Complessivamente, è possibile affermare che nel corso del tempo i casi di concentrazione sottoposti all'esame dell'Autorità hanno coinvolto un numero crescente di imprese di piccola dimensione, soprattutto dal lato di quelle oggetto di acquisizione.

Distribuzione delle concentrazioni per settori e natura delle operazioni

Considerando la distribuzione delle concentrazioni per settore di attività economica, nel 1993 emerge innanzitutto che l'attività di concentrazione ha riguardato l'industria manifatturiera in meno della metà dei casi (43,2%) e ha coinvolto con maggiore frequenza il macro-settore dei servizi, e in particolare, i settori della distribuzione al dettaglio e all'ingrosso (23,1%), dell'intermediazione finanziaria ³ (10,6%) nonché la categoria dei servizi vari (10,6%).

Per quanto riguarda l'industria manifatturiera, i settori maggiormente interessati sono: prodotti della lavorazione dei minerali non metalliferi (9,5%), industrie alimentari, delle bevande e del tabacco (8%), prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali (6,5%) (TAVOLA 3.5).

Tavola 3.5 - Concentrazioni esaminate e settori di attività economica interessati nel 1993 (numero dei casi)

Attività economica	Casi	Valori %
Estrazione di minerali non energetici	4	2,0
Attività manifatturiere		
- alimentari, bevande e tabacco	16	8,0
- tessili e abbigliamento	7	3,5
- concerie, prodotti in cuoio, pelli e similari	1	0,5
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	7	3,5
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	13	6,5
- articoli in gomma e materie plastiche	4	2,0
- lavorazione di minerali non metalliferi	19	9,5
- metallo e prodotti in metallo	4	2,0
- macchine ed apparecchi meccanici	2	1,0
- macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	7	3,5
- mezzi di trasporto	6	3,0
Totale delle attività manifatturiere	86	43,2
Energia elettrica, gas e acqua	1	0,5
Costruzioni	1	0,5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	46	23,1
Alberghi e ristoranti	4	2,0
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	5	2,5

Intermediazione monetaria e finanziaria	21	10,6
Servizi vari	21	10,6
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8	4,0
Totale	199	100,0

In 43 casi non è stato definito il mercato rilevante

Il totale dei casi (199+43) è maggiore di 230, indicato inTAVOLA 3.1, in quanto comprende duplicazioni determinate da casi che interessano più mercati rilevanti

Scendendo a un livello di maggiore disaggregazione, più prossimo alla dimensione di mercato considerata ai fini dell'attività di controllo delle concentrazioni, occorre osservare che all'interno dei settori più dinamici sopra indicati le operazioni si concentrano in comparti specifici. Così, nel settore dei prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, il comparto che assorbe il maggior numero di operazioni di concentrazione è quello dei prodotti in calcestruzzo ⁴, seguito da quello immediatamente a monte della produzione di cemento. Anche nell'industria alimentare e delle bevande le concentrazioni riguardano prevalentemente il comparto dell'industria lattiero-casearia ⁵, quello degli altri prodotti alimentari, che includono tra l'altro i prodotti da forno, le paste alimentari e i dolciumi, nonché quello delle bevande. Nel settore dei prodotti chimici e delle fibre sintetiche e artificiali i comparti caratterizzati dal maggior numero di acquisizioni sono stati quello dei prodotti farmaceutici e quello dei prodotti chimici di base.

Analizzando l'attività prevalente delle parti direttamente coinvolte nelle operazioni di concentrazione, si possono trarre alcune indicazioni sulle strategie di diversificazione delle imprese che si concentrano. Nella TAVOLA 3.6 sono esaminate le operazioni (distinte dai casi) di concentrazione, cioè tutte le relazioni tra imprese che si stabiliscono in corrispondenza a ciascun caso.

Le imprese dell'industria manifatturiera compaiono come acquirenti 77 volte e nella maggior parte dei casi (49) acquisiscono altre imprese manifatturiere. Quando si verificano operazioni di diversificazione al di fuori dell'attività manifatturiera, esse si indirizzano prevalentemente verso i settori del commercio (7 operazioni di integrazione verticale a valle, in buona parte condotte da imprese di raffinazione dei prodotti petroliferi nei confronti dei distributori) e dei servizi vari (soprattutto da parte dei produttori di materiale elettronico verso le imprese di servizi informatici). Il grado di diversificazione all'interno dell'industria manifatturiera appare generalmente abbastanza modesto. Si segnalano alcuni casi di integrazione da parte di produttori di calcestruzzo e cemento che acquisiscono imprese estrattive di inerti.

Per quanto riguarda la frequenza con la quale imprese di diversi settori economici appaiono in operazioni di concentrazione nel ruolo di acquisite si rileva che nell'ambito dei servizi sono più frequentemente oggetto di acquisizione le imprese del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio, mentre nell'ambito delle attività industriali i settori maggiormente coinvolti sono: alimentari bevande e tabacco, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali, nonché i prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi.

Rispetto al 1992, è da rilevare una diminuita presenza delle imprese del settore manifatturiero sia come acquirenti che come acquisite (nel 1992, le cifre corrispondenti erano di 89 acquirenti e 99 acquisite su 262 operazioni).

Considerando anche la dimensione delle parti in termini di fatturato nazionale, e più precisamente la posizione delle imprese acquisite e acquirenti nei diversi settori in rapporto alle soglie dimensionali previste dalla legge, emerge che la maggior parte delle imprese

acquisite ha un fatturato inferiore ai 53,6 miliardi sia nel macro-settore dei servizi, che in alcuni settori industriali quali quello della lavorazione dei minerali non metalliferi, della carta, stampa ed editoria, e delle macchine e apparecchiature elettriche e ottiche. Negli altri settori industriali le imprese acquisite hanno frequentemente un fatturato superiore a tale valore (TAVOLA 3.7).

Relativamente alla natura delle concentrazioni dal punto di vista dell'acquirente, le operazioni di natura orizzontale risultano in netta prevalenza (71,3%) e tra queste prevalgono quelle che sono state denominate di tipo "orizzontale puro" (48,3%), riguardanti cioè imprese che offrono gli stessi prodotti sui medesimi mercati geografici. Tale categoria di operazioni desta, generalmente, le maggiori preoccupazioni sotto il profilo concorrenziale, comportando, per definizione, la diminuzione del numero dei concorrenti.

Tavola 3.7 - Operazioni esaminate nel 1993, attività economica e soglie di fatturato nazionale* delle imprese interessate (numero delle operazioni)

Attività economica	Imprese acquisite				Imprese acquirenti			
	A	B	C	Totale	A	B	C	Totale
Agricoltura, caccia e silvicoltura	0	4	0	4	1	0	0	1
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	0	1	0	1	0	0	0	0
Estrazione di minerali non energetici	3	0	0	3	0	0	0	0
Attività manifatturiere								
- alimentari, bevande e tabacco	5	6	5	16	7	3	2	12
- tessili e abbigliamento	4	2	3	9	2	3	2	7
- concerie, prodotti in cuoio, pelle e simili	0	0	1	1	0	0	0	0
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	6	2	1	9	3	1	0	4
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	0	1	0	1	2	1	0	3
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	5	7	3	15	6	4	2	12
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0	3	4	1	0	1	2
- lavorazione di minerali non metalliferi	15	2	1	18	14	2	1	17
- metallo e prodotti in metallo	2	1	1	4	0	2	1	3
- macchine ed apparecchi meccanici	1	1	0	2	2	0	0	2
- macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	4	1	2	7	5	2	0	7
- mezzi di trasporto	0	7	2	9	0	5	1	6
- altre industrie manifatturiere	1	0	0	1	1	0	1	2
Totale delle attività manifatturiere	44	30	22	96	43	23	11	77
Energia elettrica, gas e acqua	1	1	0	2	1	1	0	2
Costruzioni	4	0	0	4	1	1	0	2
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	41	14	14	69	38	3	14	55
Alberghi e ristoranti	12	0	0	12	2	0	0	2
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	3	2	1	6	1	2	1	4

Intermediazione monetaria e finanziaria	26	20	4	50	58	18	18	94
Servizi vari	35	13	3	51	24	37	0	61
Altri servizi pubblici, sociali e personali	11	0	0	11	11	0	0	11
Totale	180	85	44	309	180	85	44	309

(*) A=>536 miliardi, Q<53,6, miliardi
B=>536 miliardi, Q>53,6 miliardi
C=<536 miliardi, Q>53,6 miliardi
dove: I=fatturato nazionale delle imprese interessate
Q=fatturato nazionale dell'impresa acquisita

Tavola 3.8 - Concentrazioni esaminate, loro natura e soglie di fatturato nazionale* delle imprese interessate nel 1993 (numero dei casi)

Natura della concentrazione	A	B	C	Totale	Valori %
Orizzontale	124	32	18	164	71,3
- <i>Orizzontale pura</i>	76	23	12	111	48,3
- <i>Estensione del mercato</i>	18	5	3	26	11,3
- <i>Estensione del prodotto</i>	17	4	3	24	10,4
- <i>Estensione del mercato e del prodotto</i>	3	0	0	3	1,3
Conglomerale	8	4	9	21	9,1
Verticale	37	4	4	44	19,6
- <i>Verticale a monte (rispetto all'acquirente)</i>	31	0	0	31	13,5
- <i>Verticale a valle (rispetto all'acquirente)</i>	6	4	4	14	6,1
Totale	159	40	31	230	100,0

(*) A=>536 miliardi, Q<53,6 miliardi dove: I=fatturato nazionale delle imprese interessate
B=>536 miliardi, Q>53,6 miliardi Q=fatturato nazionale dell'impresa acquisita
C=<536 miliardi, Q>53,6 miliardi

Tra le operazioni di natura orizzontale sono incluse anche quelle dirette a conseguire un'estensione del mercato geografico o della gamma dei prodotti o di entrambi congiuntamente; considerate nel loro insieme, queste operazioni rappresentano il 23% del totale nel 1993 (TAVOLA 3.8).

Di poco inferiori risultano le operazioni di integrazione verticale a monte e a valle, che complessivamente costituiscono circa il 19,6% del totale e che appaiono in marcata crescita rispetto al 1992, quando contavano soltanto per il 10% del numero complessivo delle operazioni. Sono presenti, infine, concentrazioni di tipo conglomerale (9,1%) il cui numero, pur sempre contenuto, è aumentato notevolmente nel 1993 (21 contro le 7 del 1992). Ciò è da imputarsi in parte alle operazioni poste in essere da società costituite dai creditori di aziende in stato di insolvenza, al fine specifico di recuperare parte dei crediti tramite l'acquisto e la successiva cessione di elementi patrimoniali delle imprese debtrici.

Tavola 3.9 - Mercati interessati dalle concentrazioni, settore di attività economica e natura delle concentrazioni nel 1993 (numero di mercati)

Attività economica	Natura della concentrazione			
	A+B+C+D	E	F+G	T
Agricoltura, caccia e silvicoltura	0	0	0	0
Estrazione di minerali non energetici	3	0	1	4
Alimentari, bevande e tabacco	52	12	1	65
Tessili e abbigliamento	6	1	5	12
Concerie, prodotti in cuoio, pelle e similari	0	4	0	4
Legno e prodotti in legno	0	0	0	0
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	17	0	0	17
Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	0	0	0	0
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	38	1	2	41
Articoli in gomma e materie plastiche	15	0	0	15
Lavorazione di minerali non metalliferi	19	0	1	20
Metallo e prodotti in metallo	6	1	1	8
Macchine ed apparecchi meccanici	1	0	1	2
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	10	5	1	16
Mezzi di trasporto	13	0	1	14
Altre industrie manifatturiere	1	0	1	2
Energia elettrica, gas e acqua	0	0	1	1
Costruzioni	1	0	0	1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	72	1	23	96
Alberghi e ristoranti	6	0	0	6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	9	0	0	9
Intermediazione monetaria e finanziaria	47	0	2	49
Servizi vari	24	1	1	26
Istruzione	0	0	0	0
Sanità e altri servizi sociali	0	0	0	0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	9	0	1	10
Totale	349 (83,5%)	26 (6,2%)	43 (10,3%)	418 (100%)

A = orizzontale

B = estensione del mercato

C = estensione del prodotto

D = estensione del mercato e del prodotto

E = conglomerale

F = verticale a monte (rispetto all'acquirente)

G = verticale a valle (rispetto all'acquirente)

T = totale

Suddividendo i mercati interessati da interventi dell'Autorità (incluso ogni mercato tante volte quante sono state le operazioni che lo hanno interessato) in relazione alla natura della concentrazione e raggruppando i risultati a livello settoriale, emerge che il settore della distribuzione commerciale presenta

la maggiore percentuale di mercati in cui sono state effettuate concentrazioni di natura verticale (23 su 96, pari al 23,4%) (TAVOLA 3.9).

Per altro verso, nell'industria alimentare e in quella delle macchine e apparecchiature elettriche e ottiche, l'incidenza di concentrazioni di natura conglomerale è superiore a quella della media dei settori ⁶. Infine, alcuni dei settori nei quali le concentrazioni orizzontali assumono maggiore rilievo sono quelli che hanno sperimentato un'accentuata attività di diversificazione: geografica, quando la dimensione tipica dei mercati è limitata (lavorazione dei minerali non metalliferi, in particolare calcestruzzo) e di estensione del portafoglio prodotti/servizi (chimica e fibre sintetiche; intermediazione finanziaria) ⁷.

Effetti sui mercati

Gli effetti delle operazioni di concentrazione sulla struttura dei mercati interessati possono essere misurati, da un punto di vista quantitativo, avvalendosi di un appropriato indice di concentrazione. Tuttavia un'influenza sul grado di concentrazione del mercato si realizza solo attraverso un'operazione di natura orizzontale. In tutti gli altri casi l'operazione, pur esercitando effetti di natura strutturale, non modifica il grado di concentrazione. Pertanto per i soli mercati coinvolti da operazioni orizzontali è stato calcolato un indicatore di concentrazione ⁸ (CR4, definito dalla somma delle quote di mercato delle prime quattro imprese indipendenti).

Dall'esame emerge (TAVOLA 3.10) che le operazioni del 1993 hanno riguardato in media mercati con indici di concentrazione (CR4) leggermente inferiori al 50% ⁹. Tra i mercati maggiormente concentrati si segnalano quelli dei prodotti chimici e delle macchine e apparecchiature elettriche e ottiche, mentre quelli meno concentrati appartengono al settore tessile e dell'abbigliamento.

L'effetto delle operazioni effettuate nel 1993 sull'indice di concentrazione complessivo è modesto (il CR4 passa dal 48,3% al 49,7%) e in due settori la variazione media del CR4 è nulla, indicando che le operazioni di concentrazione effettuate in questi settori non hanno riguardato le prime quattro imprese. Ciò è in linea con quanto già verificato negli anni precedenti (1991 e 1992).

Il settore caratterizzato dai maggiori mutamenti medi nella concentrazione è quello degli articoli in gomma e materie plastiche. I settori indicati in precedenza come interessati da uno spiccato dinamismo nell'attività di concentrazione presentano variazioni medie della concentrazione tra le più elevate (alimentari: +0,9; lavorazione dei minerali non metalliferi: +2,5; prodotti chimici: +2,1; commercio: +2,1).

Tavola 3.10 - Indice di concentrazione prima e dopo le operazioni di tipo orizzontale effettuate nel 1993 (valori medi settoriali)

Attività economica	prima % (a)	CR4 dopo % (b)	(b)-(a) %
Attività manifatturiere			
- alimentari, bevande e tabacco	45,6	46,5	0,9
- tessili e abbigliamento	16,8	16,8	0,0
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali 73,7	75,8	2,1	
- articoli in gomma e materie plastiche	50,5	53,1	2,6
- lavorazione di minerali non metalliferi 57,1	59,6	2,5	
- metallo e prodotti in metallo	54,0	55,0	1,0
- macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	60,0	60,0	0,0

- mezzi di trasporto	56,0	58,0	2,0
Totale delle attività manifatturiere	52,4	53,8	1,4
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	62,2	64,3	2,1
Intermediazione monetaria e finanziaria	43,1	44,5	1,4
Servizi vari	35,8	36,0	0,2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	25,7	26,5	0,8
Totale	48,3	49,7	1,4

Per ciascun settore di attività economica viene riportata la media degli indici di concentrazione registrati in ciascuno dei mercati esaminati. La TAVOLA si riferisce a 89 mercati per cui sono disponibili le informazioni necessarie al calcolo dell'indice.

GRUPPI DI IMPRESE E CRESCITA ESTERNA

Alla data del 31 dicembre 1993, il numero delle imprese coinvolte nelle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel ruolo di acquirenti o di partecipanti a imprese comuni è pari, al netto delle duplicazioni, a 415. Le attività economiche svolte da queste imprese risultano, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 287/90, riconducibili a 226 soggetti (persone fisiche o giuridiche) in grado di esercitare, su di esse, un'influenza determinante. In altri termini, si è in presenza di 226 raggruppamenti di imprese con riferimento ai quali, a fini meramente espositivi, si utilizzerà il termine gruppo.

Un esame complessivo dei tre anni di controllo delle concentrazioni in applicazione della legge n. 287/90 consente di individuare un certo numero di gruppi di imprese che con maggiore frequenza hanno comunicato all'Autorità i propri progetti di concentrazione. Più specificamente, dalla FIGURA 3.1, risulta che 11 gruppi acquirenti, pari al 5 per cento del totale, hanno comunicato più del 40 per cento di tutti i casi di acquisizione esaminati dall'Autorità nel periodo 1991-1993. Questi 11 raggruppamenti di imprese comprendono due gruppi controllati da soggetti esteri (Waste Management e Tamoil), tutti i principali gruppi privati industriali del paese (Fininvest, Ifi, Cofide-Cir, Ferruzzi Finanziaria), alcuni gruppi di dimensioni medio-grandi (Italmobiliare, Parmalat, Edizione Holding) e le principali holding pubbliche (Iri ed Eni).

GRAFICO

Con riferimento alle operazioni di dimensione comunitaria, dall'entrata in vigore del Regolamento CE n. 4064/89, avvenuta nel settembre del 1990, fino al 31 dicembre 1993 i casi di concentrazioni di rilevanza comunitaria che hanno coinvolto gruppi di imprese di nazionalità italiana sono stati 23. Si tratta di 4 acquisizioni (una concernente un'altra impresa italiana), di 9 cessioni e di 10 imprese comuni (una a partecipazione esclusivamente italiana). Una di queste operazioni, in cui la società Alenia partecipava con la società Aérospatiale all'acquisto della società canadese De Havilland, è stata vietata in quanto avrebbe creato una posizione dominante sul mercato dei velivoli a turboelica per il traffico regionale.

Le transazioni effettuate, ricavate dalle informazioni presenti negli archivi dell'Autorità, eventualmente integrate con le rilevazioni effettuate da altri centri di documentazione sui processi concentrazivi¹⁰, consentono di apprezzare alcune tendenze prevalenti nell'attività di concentrazione dei principali gruppi del Paese.

L'analisi dei processi di concentrazione sottoposti all'applicazione delle normative di controllo, nazionale e comunitaria, mette in evidenza alcune costanti nel comportamento dei principali gruppi nazionali. Due aspetti sembrano emergere con una certa evidenza: la difficoltà nel perseguimento di strategie attive di rafforzamento sui mercati tramite acquisizioni di imprese estere (con alcune eccezioni di rilievo) e una notevole attenzione all'espansione nei settori di attività in cui il gruppo di imprese è già significativamente presente.

In particolare, per il primo aspetto emerge, con riferimento anche ai gruppi nazionali di grandi dimensioni, una netta preferenza verso la costituzione di *joint venture* con *partner* esteri, rispetto ad altre strategie di acquisizione.

Cir - Cofide

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Cir-Cofide nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni acquisizioni di società estere	di cui cessioni di società estere
Numero di operazioni	19	9	6	3
Settori principali:				
<i>Stampa ed editoria</i>	5	2	1	
<i>Componentistica meccanica ed elettronica</i>	6	4	4	1
<i>Servizi finanziari e altri servizi</i>	8	3	1	2

Nel periodo 1991-1993 il gruppo Cir-Cofide in 19 operazioni ha effettuato acquisizioni e 9 volte ha ceduto ad altre imprese soggette al suo controllo. Circa un quarto di tutte le operazioni interessano il settore dell'editoria e collegati (attività tipografica, pubblicità, editoria elettronica) e frequentemente configurano forme di integrazione verticale, nonché di estensione della gamma dei prodotti offerti (acquisizione della società Ed.El. - editoria elettronica). Le restanti operazioni si distribuiscono equamente fra la componentistica (sia elettronica che meccanica) e i servizi immobiliari e finanziari. Fra questi ultimi è da mettere in rilievo la cessione della Latina Assicurazioni. Sono da segnalare, infine, le operazioni che, pur non avendo dato luogo a transazioni che hanno modificato il controllo delle società del gruppo, hanno visto uscire la AT&T dall'azionariato della Cir ed entrare come nuovo *partner*, finanziario, industriale e commerciale, la Digital.

Edizione Holding

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Edizione Holding nel periodo 1991-93

			Acquisizioni		di cui
	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	acquisizioni di società estere	cessioni di società estere	
Numero di operazioni	16	1	5	1	
Settori principali:					
<i>Tessile, abbigliamento</i>	6	1		1	
<i>Accessori e attrezzature sportive</i>	7		5		
<i>Altri manifatturieri</i>	3				

Sette delle 16 operazioni rilevate per il periodo 1991-1993 riguardano l'attività principale del gruppo, cioè la produzione e commercializzazione di capi di abbigliamento, e frequentemente configurano forme di integrazione verticale, in sostituzione di precedenti rapporti contrattuali di approvvigionamento e fornitura (casi Undercolors, Galli Filati ed Essegigi). È da segnalare un'intensa attività di acquisizione di società estere nel settore sportivo, accompagnata dall'espansione verso alcuni comparti a questo contigui (integratori alimentari).

Ferruzzi Finanziaria

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Ferruzzi Finanziaria nel periodo 1991-93

			Acquisizioni		di cui
	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	acquisizioni di società estere	cessioni di società estere	
Numero di operazioni	38	15	9	4	
Settori principali:					
<i>Calcestruzzo</i>	6		1		
<i>Costruzioni e impianti per l'edilizia</i>	3		5		
<i>Agroindustria</i>	7	2	5	1	
<i>Chimica</i>	3	3		1	
<i>Servizi finanziari e assicurativi</i>	3	3			
<i>Attività tipografiche e editoriali</i>	1	2			
<i>Altre attività</i>	4				

Circa un terzo delle operazioni rilevate ha interessato il settore del calcestruzzo preconfezionato, coerentemente con le strategie di consolidamento in atto a livello nazionale in questo settore. Appaiono numericamente consistenti le cessioni effettuate nel settore chimico e le acquisizioni di imprese agroalimentari; molte di queste ultime operazioni hanno visto coinvolte società estere.

Fininvest

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Fininvest nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni acquisizioni di società estere	di cui cessioni di società estere
Numero di operazioni	48	4	2	
Settori principali:				
<i>Stampa ed editoria</i>	6	1	1	
<i>Distribuzione commerciale</i>	19			
<i>Attività immobiliare</i>	22	1		
<i>Servizi finanziari</i>	1	2	1	

Sotto il profilo merceologico, le operazioni di acquisizione condotte dal gruppo riguardano in larghissima parte la grande distribuzione e il settore immobiliare e per lo più presentano un modesto rilievo economico. Peraltro, numerose operazioni effettuate sul mercato immobiliare si sostanziano nell'acquisizione di terreni e risultano funzionali all'estensione della rete commerciale del gruppo. Tra le cessioni, spiccano due operazioni di particolare rilevanza economica: quella con la quale i gruppi Fininvest-Mondadori, da un lato, e De Benedetti-L'Espresso, dall'altro, hanno diviso le attività editoriali e pubblicitarie detenute in comune e si sono scambiati le partecipazioni incrociate di cui erano in possesso, e inoltre l'operazione di cessione di alcune attività immobiliari ed editoriali a Paolo Berlusconi.

Ifi

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Ifi nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni acquisizioni di società estere	di cui cessioni di società estere
Numero di operazioni	35	14	11	5
Settori principali:				
<i>Calcestruzzo</i>	9	1		
<i>Auto e componenti</i>	6	5	2	3
<i>Altri macchinari e mezzi di trasporto</i>	8	2	4	1
<i>Chimica (fibre sintetiche)</i>	4	1	1	
<i>Altre attività</i>	8	5	4	1

Le operazioni rilevate per il gruppo Ifi appaiono fortemente orientate verso i mercati esteri: oltre un terzo delle operazioni coinvolgono società estere, sia dal lato delle acquisizioni che delle cessioni. Inoltre, 21 delle 49 operazioni interessano l'attività automotoristica, e in

particolare i comparti della componentistica. Si segnala la costituzione di una serie di *joint venture* a livello internazionale nel comparto delle fibre sintetiche.

Italmobiliare

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Italmobiliare
nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni		di cui
			acquisizioni di società estere	cessioni di società estere	
Numero di operazioni	27		5	5	
Settori principali:					
<i>Cemento, calcestruzzo e materiali da costruzione</i>	21		4		
<i>Trasporti pubblici</i>	3				
<i>Altre attività</i>	3		1		

I quattro quinti delle acquisizioni rilevate per il gruppo Italmobiliare hanno riguardato i settori del cemento e del calcestruzzo e vanno ricondotte ai processi di consolidamento e integrazione verticale in corso in questi mercati. Alcune delle operazioni condotte dal gruppo hanno riguardato mercati esteri, in particolare quelli della ex Cecoslovacchia e della Francia. Peraltro, con l'acquisizione della francese Ciments Français, il gruppo Italmobiliare è divenuto il principale produttore europeo di cemento.

Parmalat Finanziaria

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Parmalat Finanziaria
nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni		di cui
			acquisizioni di società estere	cessioni di società estere	
Numero di operazioni	26		14		
Settori principali:					
<i>Latte e derivati</i>	18		8		
<i>Altri prodotti alimentari</i>	3		3		
<i>Altre attività</i>	5		3		

La maggior parte delle acquisizioni è stata realizzata nel settore lattiero-caseario e ha riguardato imprese in possesso di marchi affermati, spesso in difficili situazioni finanziarie e

gestionali. È stata molto sostenuta l'attività di acquisizione all'estero, principalmente verso il sud e il nord America.

Eni

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Eni
nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni acquisizioni di società estere	di cui cessioni di società estere
Numero di operazioni	17	14	4	7
Settori principali:				
<i>Chimica, energia, metalli, meccanica</i>	11	14	4	7
<i>Distribuzione gas e acqua</i>	3			
<i>Ambiente</i>	3			

Circa la metà delle operazioni censite ha riguardato i settori chimico ed estrattivo-petrolifero; quest'ultimo in particolare è stato oggetto di numerose cessioni di consociate estere dell'Eni, mentre nei comparti chimici l'attività estera è stata esclusivamente di acquisizione. Collegata a tali attività è l'espansione del gruppo verso i servizi ambientali. Sono state anche realizzate tre acquisizioni di società che gestiscono reti locali per la distribuzione del gas e/o dell'acqua, finalizzate alla razionalizzazione di un settore in cui l'Eni è già presente.

Iri e società finanziarie di partecipazioni

Acquisizioni e cessioni di imprese effettuate dal gruppo Iri e società finanziarie di partecipazioni nel periodo 1991-93

	(compresa la costituzione di imprese comuni)	Cessioni	Acquisizioni acquisizioni di società estere	di cui cessioni di società estere
Numero di operazioni(*)	43(**)	11	19	1
Settori principali:				
<i>Meccanica, elettronica</i>	19	1	12	1
<i>Servizi di telecomunicazioni e informatica</i>	5	1	1	
<i>Siderurgia</i>	4	4	2	
<i>Alimentare, distribuzione</i>	9	3	3	
<i>Cemento, costruzioni</i>		2		
<i>Altro</i>	3			

(*) Al netto delle operazioni effettuate fra società e finanziarie di partecipazioni dell'Iri.

(**) Tre operazioni sono state vietate: le acquisizioni delle società Mistel e General 4 Elettronica Sud da parte dell'Italtel (decisioni dell'Autorità) e il progetto di acquisizione della società canadese De Havilland da parte dell'Alenia (Commissione CE).

Il gruppo Finmeccanica e in misura minore la Stet hanno realizzato numerose acquisizioni, per lo più all'estero, nei comparti meccanico ed elettronico. La Sme ha effettuato acquisizioni di imprese operanti nei settori della ristorazione autostradale e della grande distribuzione, nonché nei settori lattiero-caseario e zootecnico. Peraltro, queste ultime attività sono state successivamente cedute in occasione della privatizzazione della società Cirio-Bertolli-De Rica; è stata inoltre ceduta la società Italgel. A una crescita esterna netta nei settori dei servizi informatici e di telecomunicazione fanno riscontro numerose cessioni nel comparto siderurgico.

NOTE

1. L'analisi del numero delle concentrazioni non tiene conto del rilievo dimensionale delle operazioni; i risultati che sono ottenuti possono pertanto non rappresentare adeguatamente il fenomeno.
2. Va ricordato che l'Autorità considera quale fatturato delle imprese acquirenti quello del gruppo di appartenenza, che include anche i ricavi relativi ad attività svolte in settori diversi da quello interessato dalla concentrazione.
3. Sono escluse le concentrazioni bancarie soggette, ai sensi dell'art. 20, comma 2, a obbligo di notifica alla Banca d'Italia.
4. Il mercato del calcestruzzo ha visto un esteso processo di ricomposizione degli assetti produttivi, su cui si è specificamente soffermata un'indagine conoscitiva nel settore del calcestruzzo, avviata con delibera dell'Autorità del 17 luglio 1991 e conclusa il 1° dicembre 1993, di cui si sintetizzano i risultati in altra parte di questa Relazione.

5. In relazione all'intensa attività di concentrazione nel comparto lattiero-caseario l'Autorità ha disposto lo svolgimento di un'indagine conoscitiva nel settore del latte e dei suoi derivati, avviata con delibera dell'Autorità del 17 giugno 1992 e conclusa il 10 gennaio 1994, i cui risultati sono sintetizzati in altra parte di questa Relazione.
6. Nell'industria alimentare, le 12 operazioni di tipo conglomerale sono tuttavia riconducibili a tre casi: CRAGNOTTI & PARTNERS/FEDITAL, BOLS/WESSANEN e VANA/SAGIP.
7. In generale, occorre osservare che poiché la TAVOLA 3.9 considera il numero dei mercati piuttosto che quello dei casi, il peso delle diverse categorie di concentrazioni - orizzontali, conglomerali e verticali - risulta diverso da quello riportato nella TAVOLA 3.8 e, in particolare, appare maggiore la percentuale di concentrazioni di natura orizzontale e minore quella delle concentrazioni conglomerali e verticali.
8. I dati relativi a 89 mercati sono stati ricondotti, con medie aritmetiche semplici, ai settori indicati nella TAVOLA 3.10.
9. I valori riportati nella TAVOLA 3.10 non sono rappresentativi della realtà dell'intero settore.
10. In particolare, Nomisma, *Acquisizioni fusioni concorrenza*, rapporto semestrale; Peat Marwick, *Rapporto mergers & acquisitions*, rapporto trimestrale.

4

RAPPORTI INTERNAZIONALI

COMMISSIONE EUROPEA

La cooperazione con i Paesi dell'Efta

L'Accordo sullo Spazio economico europeo, sottoscritto dalla Comunità economica europea, dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dagli Stati membri delle due Comunità (ora Unione), e dagli Stati membri dell'Efta, entrato in vigore il 1 gennaio 1994, crea un nuovo quadro giuridico nel campo della concorrenza, prevedendo una stretta e costante cooperazione tra i soggetti firmatari nell'applicazione delle regole poste a tutela della concorrenza. L'Accordo contempla diritti e obblighi reciproci, nonché lo svolgimento di azioni e procedure al fine di promuovere un approccio comune allo sviluppo della politica della concorrenza.

In particolare, è previsto che alle periodiche riunioni tra i Direttori generali delle autorità degli Stati membri dell'Unione preposte all'applicazione della normativa in materia di concorrenza partecipino anche i rappresentanti dei Paesi dell'Efta e della loro autorità di vigilanza; inoltre gli Stati dell'Efta e la Commissione europea partecipano informalmente all'elaborazione delle normative in materia di concorrenza dei rispettivi ordinamenti.

Relativamente alle pratiche a seguito delle quali può risultare pregiudicato il commercio tra l'Unione europea e i Paesi dell'Efta, è previsto che la Commissione inviti alle audizioni delle imprese interessate, e alle riunioni dei Comitati consultivi, i rappresentanti dell'Autorità di vigilanza Efta e degli Stati Efta, e che essi abbiano la facoltà di esprimere la propria opinione, pur senza che sia loro riconosciuto il diritto di voto.

La riunione dei Direttori generali

L'incontro annuale tra i Direttori generali delle autorità della concorrenza, tenutosi a Bruxelles il 15 ottobre 1993, ha avuto ad oggetto le problematiche relative all'applicazione da parte delle autorità nazionali delle disposizioni di cui agli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma.

In armonia con il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 3 B del Trattato di Maastricht, la Commissione intende infatti incentivare il decentramento nell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza, e a tal fine propone le seguenti misure: ampliamento del campo di applicazione dei regolamenti di esenzione per categorie di accordi; ampliamento della categoria degli accordi dispensati dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento CE n. 17/62; innalzamento della soglia di fatturato prevista dalla Comunicazione sugli accordi di importanza minore.

La Direzione generale della concorrenza ritiene che un'espansione dell'area di operatività dei regolamenti di esenzione consenta un ampliamento del ruolo degli organi giurisdizionali e delle autorità nazionali di tutela della concorrenza, e al tempo stesso presenti altri vantaggi quali una notevole riduzione del numero di notificazioni, la garanzia di un'uniforme interpretazione dell'articolo 85, paragrafo 3 e una maggiore certezza del diritto per gli operatori. La Commissione suggerisce quindi l'adozione di nuove esenzioni per categorie di accordi, restringendo le ipotesi per una valutazione individuale degli accordi comunitari.

Inoltre, al fine di rendere possibile un'effettiva armonizzazione nell'applicazione delle disposizioni comunitarie, la Commissione auspica che in tutti gli Stati membri, analogamente a quanto già accaduto negli ordinamenti francese e tedesco, si estendano i poteri procedurali delle autorità di tutela della concorrenza, previsti per l'applicazione delle norme nazionali, anche all'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato.

Il dibattito tra i Direttori generali sviluppatosi su tali temi ha fatto emergere un generale accordo sull'opportunità di rendere più incisivo il ruolo delle autorità nazionali, assicurando al tempo stesso un'applicazione uniforme del diritto comunitario. Da questo punto di vista, numerose delegazioni (Italia, Olanda, Danimarca, Gran Bretagna, Francia) hanno ritenuto poco opportuno, almeno per il momento, il trasferimento alle autorità nazionali del potere di esenzione in deroga previsto dal paragrafo 3 dell'articolo 85, che peraltro richiederebbe una modificazione dell'art. 9 del Regolamento CE n. 17/62 e che potrebbe dar luogo a un trattamento diseguale tra gli operatori economici all'interno dell'Unione europea.

Altra questione oggetto della discussione è stata quella della validità territoriale delle attestazioni negative adottate da ciascuna autorità nazionale ai sensi dell'art. 85, paragrafo 1, in particolare quando tali decisioni riguardino anche i comportamenti posti in essere in Stati dell'Unione diversi da quello che ha adottato la decisione. È infatti dubbio se un'attestazione rilasciata da un'autorità nazionale possa avere effetto anche per comportamenti tenuti dalle medesime imprese su altri mercati dell'Unione, ovvero sia in questo caso necessario il ricorso a un'attestazione negativa per ogni singolo mercato nazionale in cui l'operazione notificata dispieghi, anche potenzialmente, i propri effetti.

I Direttori generali hanno ravvisato l'opportunità di un approfondimento dei principali temi discussi e cioè delle proposte della Commissione relative a innovazioni procedurali, dei problemi relativi al coordinamento delle attività delle autorità nazionali e comunitarie, e della validità territoriale delle decisioni adottate dalle autorità nazionali. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro, composto da esperti di tutti gli Stati membri dell'Unione, per elaborare ipotesi di soluzione ai problemi sopra menzionati che saranno presentate alla prossima riunione dei Direttori generali.

Partecipazione ai Comitati consultivi

In rappresentanza dell'Italia, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha collaborato con la Commissione europea, partecipando ai Comitati consultivi in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni previsti dai Regolamenti CE n. 17/62 e n. 4064/89. Nello svolgimento di tale attività, l'Autorità ha contribuito alla valutazione di alcuni casi di particolare interesse.

Unione europea dei radiodiffusori

Nell'aprile del 1993 è stato analizzato dal Comitato consultivo l'accordo nel mercato della produzione e distribuzione di programmi televisivi tra i membri dell'Unione europea dei radiodiffusori, in materia di negoziazione e acquisizione in comune dei diritti televisivi sulle manifestazioni sportive internazionali, denominati diritti di eurovisione, nonché di scambio del segnale televisivo per i programmi sportivi, attraverso una rete europea denominata Eurovisione.

Possono aderire all'Unione gli enti che sono tenuti per legge o prassi nazionale a svolgere un servizio di radiodiffusione nel pubblico interesse, rivolgendosi a tutto il pubblico nazionale e offrendo una programmazione intesa a soddisfare anche le esigenze di alcuni settori minoritari del pubblico, indipendentemente dal rapporto costi-quota d'ascolto. Per contro, i canali interamente commerciali non possono far parte dell'associazione. Tuttavia, l'Unione concede agli enti di radiodiffusione non aderenti all'organizzazione l'accesso, secondo specifiche modalità e condizioni, ai programmi sportivi di cui sono stati acquisiti i diritti di eurovisione.

La Commissione, facendo proprio il parere del Comitato, pur riconoscendo che l'intesa era restrittiva della concorrenza, ha ritenuto che l'accordo potesse soddisfare le condizioni necessarie per il rilascio dell'esenzione ai sensi dell'art. 85, paragrafo 3.

In particolare, la Commissione ha riconosciuto che l'acquisizione in comune dei diritti e la loro suddivisione consentisse una riduzione dei costi d'acquisto dei programmi, e che l'organizzazione di un sistema di scambio del segnale radiotelevisivo rappresentasse una razionalizzazione dal lato dell'offerta, con l'effetto di permettere un ampliamento del numero dei programmi trasmessi, un miglioramento della loro qualità, e in ultima analisi un aumento del benessere dei consumatori.

Infine, la Commissione ha ritenuto che nel caso di specie le restrizioni della concorrenza fossero indispensabili al conseguimento dei suddetti miglioramenti: in particolare, per quanto riguarda l'esclusione dei canali commerciali dall'Unione, la Commissione ha ritenuto che un siffatto sistema potesse funzionare solo tra enti di radiodiffusione con una missione pubblica che, non tenendo conto del rapporto costi/benefici forniscono la scelta più ampia possibile di programmi sportivi, inclusi quelli concernenti gli sport meno popolari.

Sulla base delle suddette considerazioni, la Commissione ha concesso l'esenzione alle disposizioni statutarie e alle altre norme dell'Unione per una durata di 5 anni, a condizione che venisse garantito l'accesso ai terzi e che fosse data informazione alla CE di eventuali modifiche statutarie che dovessero essere apportate al sistema¹.

Auditel

Nel novembre 1993, la Commissione ha concluso un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato², riguardante alcuni accordi della società Auditel relativi alla rilevazione e alla diffusione dei dati di ascolto televisivo in Italia. Tali accordi erano stati notificati alla Commissione nel settembre del 1986 ai sensi degli artt. 2 e 4 del Regolamento CE n. 17/62, al fine di ottenere un'attestazione negativa o in subordine un'esenzione.

La società Auditel ha come obiettivo la rilevazione e la diffusione in ambito nazionale, regionale e sub-regionale di dati relativi all'ascolto televisivo in Italia. Gli azionisti di Auditel sono società e associazioni italiane: le maggiori emittenti radiotelevisive - sia pubbliche che

private - che sostengono il costo dell'operazione, le associazioni delle agenzie pubblicitarie e delle imprese inserzioniste e la Federazione italiana degli editori di giornali.

Tra gli accordi notificati alla Commissione figura la convenzione conclusa tra gli azionisti della Auditel che fissa gli obblighi dei soci. In particolare, l'art. 11 della convenzione, nella sua versione originaria, prevedeva che gli azionisti di Auditel adottassero e utilizzassero in via esclusiva i servizi forniti dall'Auditel, e riconoscessero a ogni effetto come unici validi i risultati delle ricerche e dei rilevamenti effettuati o fatti effettuare dall'Auditel stessa.

Tale clausola contrattuale veniva giustificata dalle parti sulla base dell'esigenza di evitare possibili contrasti tra indici di ascolto diversi nella fase di fissazione dei prezzi per la pubblicità televisiva, i quali dipendono dal numero di telespettatori che seguono la trasmissione durante la quale viene trasmesso il messaggio pubblicitario.

La Commissione riteneva tuttavia che l'art 11 della convenzione ponesse l'Auditel in una posizione di monopolio di fatto, eliminando qualsiasi concorrenza. Tale disposizione è stata quindi modificata due volte (nell'aprile del 1987 e nel luglio del 1992), rendendo esplicito che l'impegno dei soci all'utilizzo esclusivo dei dati riguardanti gli indici di ascolto prodotti da Auditel era finalizzato ad evitare contestazioni sulle rilevazioni effettuate.

Tuttavia, prevedendo che la Commissione avrebbe comunque rifiutato di esentare questa clausola, nel luglio del 1993 il consiglio di amministrazione di Auditel ne ha disposto la soppressione.

Pertanto, nella sua decisione finale la Commissione ha ritenuto opportuno ribadire che l'art. 11 della convenzione, nella versione del luglio 1992, costituiva una violazione dell'art. 85 paragrafo 1 e non soddisfaceva le condizioni necessarie per l'esenzione di cui al paragrafo 3 dell'art. 85.

Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali

Il 30 giugno 1993 la Commissione ha individuato una violazione delle norme contenute alle lettere a) e b) dell'art. 85 del Trattato CE in merito alla fissazione da parte del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali italiani delle tariffe minime che debbono essere pagate per la prestazione dei servizi di sdoganamento, nonché delle modalità di fatturazione da utilizzare³.

Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali è un'associazione di imprese e le sue decisioni in merito all'adozione di uno schema tariffario comune sono rappresentative della volontà delle imprese associate. Benché le tariffe siano approvate con decreto ministeriale⁴, la fissazione delle tariffe da parte del Consiglio integra la fattispecie dell'intesa.

La Commissione ha ritenuto che la fissazione di una tariffa minima alla quale non si può individualmente derogare sia restrittiva della concorrenza. Analogamente restrittiva della concorrenza è stata ritenuta l'imposizione di modalità obbligatorie per la fatturazione di questa tariffa. Tali decisioni infatti limitano la libertà degli spedizionieri non solo nella fase di determinazione dei prezzi, ma anche nell'organizzazione dei rapporti con i clienti.

La Commissione ha pertanto imposto al Consiglio nazionale spedizionieri doganali di adottare tutte le misure idonee alla rimozione dell'infrazione, tra cui, in particolare, l'onere di informare per iscritto gli spedizionieri doganali della facoltà loro spettante di sottrarsi all'applicazione della suddetta tariffa.

Sealink

Nel dicembre 1993, la Commissione si è pronunciata in merito alla denuncia presentata ai sensi dell'art. 3 del Regolamento CE n. 17, da Sea Containers Limited contro Stena Sealink Ports Limited e Stena Sealink Line 5.

Sea Containers Limited fornisce, attraverso la sua controllata Sea Containers Ferriers Limited, servizi di traghetto per passeggeri, auto e merci; Stena Sealink Ports Limited gestisce il porto di Holyhead (nel Galles); Stena Sealink Line opera un servizio di traghetti sulle principali rotte tra il Regno Unito, l'Irlanda e la Francia e in particolare sulla rotta denominata "corridoio centrale", tra il porto di Holyhead e Dublino e Dun Laoghaire in Irlanda. Stena Sealink Ports Limited e Stena Sealink Line appartengono entrambe al gruppo Stena Line AB.

La denuncia - ricevuta dalla Commissione nell'aprile del 1993 - si riferisce al presunto abuso di posizione dominante posto in essere da Stena Sealink Ports, in qualità di gestore del porto di Holyhead, in quanto ha negato a Sea Containers di accedere ai servizi infrastrutturali del porto alle condizioni richieste dall'impresa, precludendole la possibilità di avviare un servizio di traghetti veloci sulla rotta "corridoio centrale". Nella denuncia, Sea Containers ha chiesto alla Commissione di prendere d'urgenza provvedimenti provvisori, volti a obbligare Sealink a consentire a Sea Containers l'utilizzo delle infrastrutture portuali come da questa richiesto.

Sealink ha motivato il rifiuto opposto alle richieste avanzate da Sea Containers con l'insufficiente capacità del porto di Holyhead; quest'ultima tuttavia non ha impedito alla stessa Sealink di avviare nel luglio 1993 un servizio di traghetti veloci analogo a quello programmato da Sea Containers.

Nel novembre del 1993, Sealink e Sea Containers, a conclusione di una fase di trattative (avviata successivamente alla presentazione della denuncia) in merito alle condizioni d'uso delle infrastrutture esistenti nel porto di Holyhead, hanno raggiunto un accordo che, seppure accettato da Sea Containers con qualche riserva, consente a quest'ultima di avviare nel maggio 1994 il servizio di traghetti programmato.

Nonostante l'accordo, Sea Containers non ha ritirato la richiesta di provvedimenti provvisori presentata alla Commissione. Al riguardo, la Commissione ha accertato che Sealink, nella sua veste di autorità portuale, detiene una posizione dominante sul mercato della fornitura di infrastrutture portuali per i servizi traghetto auto e passeggeri e, inoltre, che fino al 1 ottobre 1993 Sealink non ha offerto a Sea Containers l'accesso al porto su base equa e non discriminatoria rispetto ai propri traghetti. Considerando che costituisce abuso ai sensi dell'art. 86 del Trattato il fatto che un'impresa in controllo esclusivo di un'infrastruttura essenziale ne rifiuti l'accesso ad altre imprese senza ragioni oggettive o lo conceda solo a condizioni meno favorevoli di quelle praticate per i propri servizi, la Commissione ha ritenuto che nel caso in esame sussistesse una presunzione di comportamento abusivo, sufficiente per adottare provvedimenti provvisori purché fossero soddisfatte le altre condizioni per imporli, in primo luogo l'esistenza di un rischio di danno grave e irreparabile per Sea Containers.

Tuttavia, a giudizio della Commissione, tale rischio è venuto meno a seguito dell'accordo raggiunto da Sea Containers e Sealink, poiché esso consente a Sea Containers di operare un

servizio commercialmente valido. Pertanto la richiesta di adottare provvedimenti provvisori è stata respinta.

Mannesmann - Dalmine - Vallourec

Nel dicembre del 1993, il Comitato consultivo in materia di concentrazioni ha discusso il progetto preliminare di decisione della Commissione relativo alla costituzione di una impresa comune di diritto olandese, la DMV Stainless Bv, tra le società Mammesmannrohren-Werke Ag, società di diritto tedesco controllata dalla Mannesmann Ag, Dalmine Spa, controllata dalla Ilva Spa, e Valtubes Sa, società di diritto francese, controllata dalla Vallourec Sa.

La DMV Stainless Bv sarebbe stata controllata pariteticamente dalle società fondatrici che avrebbero trasferito integralmente all'impresa comune i loro impianti di produzione di tubi di acciaio inossidabile senza saldature.

A seguito dell'operazione, la DMV Stainless Bv, con una quota pari al 36%, sarebbe divenuta la maggiore impresa nel mercato europeo dei tubi di acciaio inossidabile senza saldature raggiungendo una quota di mercato solo di poco superiore di quella del secondo operatore, la società di diritto svedese Sandvik (29%). Gli altri due principali operatori sarebbero stati caratterizzati da quote di mercato inferiori e pari rispettivamente al 13% e all'11%.

Il progetto preliminare di decisione della Commissione riteneva l'operazione incompatibile con il mercato comune, in quanto suscettibile di favorire la creazione di una posizione dominante collettiva delle due imprese maggiori, DMV e Sandvik, facilitando il coordinamento anticoncorrenziale dei loro comportamenti. A sostegno di questa ipotesi, veniva posto in evidenza che a seguito dell'operazione le due società DMV e Sandvik sarebbero state caratterizzate da condizioni di costo e di domanda sostanzialmente simili, nonché da ampie riserve di capacità inutilizzata. Per questo motivo, gli altri operatori presenti nel mercato avrebbero avuto interesse ad allinearsi ad eventuali aumenti di prezzo introdotti dalle imprese leader.

Nella decisione finale, la Commissione, riprendendo alcune valutazioni espresse da una parte minoritaria del Comitato consultivo, pur ammettendo che le caratteristiche generali del mercato avrebbero potuto portare alla costituzione di una posizione dominante collettiva di DMV e Sandvik, ha tuttavia ritenuto che esistesse dal lato dell'offerta un grado di flessibilità produttiva sufficiente a contrastare tali eventuali comportamenti.

In particolare, anche in relazione alla riduzione dei dazi doganali sulle importazioni europee di tubi in acciaio senza saldature negoziata in sede Gatt, che entrerà in vigore il 1 gennaio 1995, la Commissione ha ritenuto che operatori esteri, in primo luogo giapponesi, sarebbero stati in grado di espandere la loro offerta sul mercato europeo (attualmente pari all'8% della domanda), qualora DMV e Sandvik avessero aumentato i prezzi. La Commissione ha inoltre ritenuto che nel breve periodo fosse possibile l'entrata sul mercato europeo di operatori di paesi dell'Europa dell'Est. Per questi motivi, l'operazione in esame è stata dichiarata compatibile con il mercato comune.

Pilkington - Siv

Nel dicembre del 1993 si è tenuto il Comitato consultivo in materia di concentrazioni, relativo all'acquisizione della Società Italiana Vetro Spa (SIV) da parte delle società Pilkington Plc e Techint Finanziaria Srl.

La SIV è una società controllata dall'Efim che produce e vende in Italia e all'estero vetro piano greggio (o primario) nonché vetro piano trasformato, utilizzato nell'industria automobilistica e nel settore edilizio. Pilkington Plc è una società di diritto anglossassone, la cui principale attività è la produzione di vetro piano, di vetro per auto, di vetri isolanti e di prodotti ottici. Techint Finanziaria Srl è la filiale italiana di una società conglomerale multinazionale le cui attività principali sono la produzione e trasformazione dell'acciaio, l'impiantistica ed edilizia, l'ingegneria meccanica e la produzione e commercializzazione di prodotti derivati del petrolio.

Nell'esaminare la compatibilità della concentrazione con il mercato comune, la Commissione si è limitata a considerare gli effetti dell'operazione nel solo mercato del vetro piano greggio, valutando che, data la marcata integrazione verticale dei produttori di vetro piano greggio e trasformato, se la concentrazione si fosse rivelata suscettibile di limitare la concorrenza nel mercato a monte, essa avrebbe certamente avuto effetti analoghi anche in quello a valle.

Il mercato del vetro piano greggio risulta caratterizzato da un elevato grado di concentrazione: nel 1992 le vendite dei primi sei operatori, Saint Gobain, Pilkington, PPG, Glaverbel, Guardian e SIV, coprivano oltre il 96% della domanda.

A seguito dell'operazione, Pilkington/SIV verrebbe ad assumere una quota di mercato del 27%, solo di poco inferiore a quella registrata dalla Saint Gobain, la principale impresa del settore. Inoltre, grazie all'acquisizione della SIV, la Pilkington controllerebbe insieme alla Saint Gobain la società Flovetro, una impresa comune di produzione di vetro piano localizzata nell'Italia meridionale. L'esistenza di questa impresa comune, nonché altre caratteristiche del mercato, quali l'omogeneità e la maturità dei prodotti nonché l'esistenza di elevate barriere all'entrata, avevano inizialmente indotto la Commissione a ipotizzare che l'operazione potesse favorire un eventuale coordinamento dei comportamenti di Pilkington/SIV e Saint Gobain, che avrebbe successivamente potuto tradursi nella costituzione di una posizione dominante collettiva da parte dei sei principali operatori del settore.

Tuttavia, lo scarso rilievo dimensionale dell'impresa comune, la cui produzione rappresenta soltanto il 2% delle vendite di vetro piano nella Comunità, non lascia prefigurare la possibilità che il controllo congiunto della Flovetro crei le condizioni per il coordinamento dei comportamenti di prezzo tenuti nel mercato europeo da Pilkington/SIV e Saint Gobain. Più in generale, alcune caratteristiche del mercato del vetro piano nella presente fase, in primo luogo l'esistenza di ampie riserve di capacità inutilizzata presso tutti i principali produttori, stimolando gli operatori ad espandere quanto più possibile le vendite rende poco probabili eventuali accordi anticoncorrenziali sui prezzi.

Pertanto, la Commissione, riprendendo il parere del Comitato consultivo, ha dichiarato l'operazione compatibile con il mercato europeo.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso del 1993 e nei primi tre mesi del 1994 il Comitato "Politica e diritto della concorrenza" dell'Ocse, oltre a esaminare i rapporti annuali sulla politica antitrust nei singoli stati membri, ha organizzato numerosi dibattiti sui temi della tutela della concorrenza.

In particolare nel maggio del 1993 è stata organizzata, in collaborazione con il Comitato "Scambi internazionali", una tavola rotonda sulle intese verticali al fine di valutare le possibilità di convergenza in materia fra le impostazioni prevalenti negli interventi di politica commerciale e in quelli di politica della concorrenza. Il dibattito ha posto in evidenza che le intese verticali in alcune circostanze possono favorire l'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti, in altre costituire un effettivo ostacolo allo sviluppo di forze concorrenziali. Pertanto, è emersa la necessità di un approccio pragmatico in materia di intese verticali basato su una valutazione degli effetti originati da queste intese da valutarsi caso per caso.

Inoltre nell'ottobre del 1993, sempre in collaborazione con il Comitato scambi, è stata organizzata una tavola rotonda in materia di intese orizzontali. È emerso nel corso del dibattito che, relativamente ai casi generalmente affrontati dalle Autorità per la tutela della concorrenza, esiste un notevole consenso sulla valutazione concorrenziale di diverse tipologie di accordi. Per esempio le intese in materia di fissazione del prezzo o di suddivisione dei mercati sono generalmente considerate restrittive della concorrenza. Viceversa gli accordi di specializzazione o quelli in materia di ricerca scientifica richiedono la necessità di una valutazione della loro restrittività effettuata caso per caso. Per quanto riguarda la valutazione concorrenziale degli accordi orizzontali che trovano crescente diffusione nell'ambito degli interventi di politica commerciale, particolare attenzione è stata dedicata alle intese in materia di restrizione volontaria delle esportazioni. Tali accordi, promuovendo una restrizione della concorrenza sui mercati di esportazione, favoriscono tutti coloro che vi operano, compresi i produttori nazionali. Inoltre non sempre viene tenuto in adeguata considerazione che intese di questo tipo implicano probabilmente l'esistenza di accordi più ampi tra imprese esportatrici, i quali potrebbero avere effetti anticoncorrenziali nel mercato di origine delle imprese stesse.

Il Comitato assegna grande importanza ai rapporti tra politica commerciale e politica della concorrenza, ritenendo essenziale un maggiore coordinamento tra gli strumenti utilizzati per conseguire peraltro obiettivi comuni. A questo riguardo è in corso di predisposizione un rapporto, commissionato al professor Robert Willig dell'Università di Princeton, in cui gli interventi di antidumping dei principali paesi membri dell'Organizzazione sono analizzati nell'ottica della tutela della concorrenza.

Un altro obiettivo cui il Comitato dedica grande attenzione è la promozione di un maggior grado di cooperazione internazionale in materia di politica della concorrenza. In questo contesto è stato recentemente concluso uno studio, redatto dai professori Diane Wood, attualmente Assistant Attorney General presso il Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti, e Richard Whish dell'Università di Londra, riguardante le operazioni di concentrazione tra imprese multinazionali soggette al controllo preventivo di Autorità nazionali diverse. Secondo quanto emerso dallo studio, che è stato approvato all'unanimità dal Comitato, le diverse procedure e soprattutto i diversi requisiti sulla tempestività delle decisioni rendono assai difficile una effettiva collaborazione tra autorità antitrust nazionali, in molti casi riducendo l'efficacia dell'azione amministrativa. Con riferimento a ciò, sono stati auspicati una omogeneizzazione dei tempi procedurali nei diversi paesi, e il ricorso ad accordi che

consentano lo scambio di informazioni tra autorità nazionali preposte alla tutela della concorrenza.

Il gruppo di lavoro sulla convergenza, istituito dal Comitato nel dicembre 1992 con il compito di valutare il grado di omogeneità raggiunto dalle legislazioni per la tutela della concorrenza dei diversi paesi membri, ha predisposto un documento da sottoporre alla riunione annuale dei Ministri dei paesi membri che si terrà nel giugno 1994. Sono state individuate le aree in cui è emerso un consenso tra i diversi paesi membri con riferimento ai principi e agli obiettivi della politica della concorrenza, alla definizione del mercato rilevante, alla valutazione delle barriere all'entrata, degli abusi di posizione dominante e delle intese orizzontali e verticali.

Infine, nell'ambito dei progetti di assistenza tecnica alle economie in transizione dell'Est europeo, sono stati organizzati a Vienna numerosi seminari di formazione del personale per le Autorità di nuova costituzione, per lo svolgimento dei quali è stato richiesto il supporto tecnico dell'Autorità italiana.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nell'ottobre 1993 l'Autorità ha rappresentato l'Italia alla dodicesima sessione della riunione del gruppo intergovernativo di esperti sulle pratiche commerciali restrittive tenuta dall'Unctad, organismo delle Nazioni Unite specializzato nell'analisi delle problematiche del commercio internazionale e dello sviluppo economico. Il gruppo si riunisce ogni anno per valutare le attività in materia di tutela della concorrenza svolte dal Segretariato dell'Unctad e per indirizzarne l'attività futura, avendo particolare riguardo all'obiettivo di favorire l'introduzione e l'adeguata applicazione di normative per la tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione.

Nel corso della riunione è proseguita la discussione su un modello di legge per la tutela della concorrenza indirizzato ai paesi non ancora dotati di una normativa specifica. Sono state considerate le possibili opzioni per una legislazione antitrust, con riferimento anche alle disposizioni previste dalla normativa per la tutela della concorrenza vigente in altri paesi. Sulla base delle osservazioni emerse durante la discussione, una nuova versione del modello di legge verrà predisposta per la prossima riunione.

Il gruppo di esperti ha inoltre approvato la versione finale di un documento su "Concentrazioni e potere di mercato", nel quale si analizzano gli obiettivi delle diverse legislazioni antitrust, nonché l'attività delle autorità di tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo e nei paesi ex socialisti.

Relativamente al progetto di ricerca approvato alla riunione precedente del gruppo, il Segretariato ha presentato una prima versione del documento "Il ruolo della concorrenza nella riforma economica nei paesi in via di sviluppo e in altri paesi", nel quale si analizza il collegamento tra la normativa antitrust e la liberalizzazione del commercio internazionale, il processo di privatizzazione e la deregolamentazione. A conclusione della discussione è stato deciso che il Segretariato approfondisca ulteriormente alcuni aspetti affrontati nel documento e ripresenti il rapporto alla prossima riunione del gruppo di esperti.

NOTE

1. Decisione della Commissione dell'11 giugno 1993, 93/403, UER-Sistema eurovisione.
2. Decisione della Commissione del 24 novembre 1993, 93/668/CE.
3. Decisione della Commissione del 30 giugno 1993, 93/438/CEE.
4. Secondo quanto previsto dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612.
5. Decisione del 21 dicembre 1993 (94/19/ CE)

Parte Terza

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

5

DECISIONI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI ED EVOLUZIONE DELL'ATTIVITÀ

La disciplina in materia di pubblicità ingannevole (decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74) è entrata nel suo terzo anno di attuazione. La migliore conoscenza che il mondo imprenditoriale, i consumatori e le loro associazioni hanno acquisito dell'esistenza dei nuovi mezzi di tutela contro la comunicazione commerciale decettiva ha portato a un rilevante incremento del numero delle denunce presentate all'Autorità. Dal

1 gennaio 1993 al 1 gennaio 1994, queste sono state 176. I provvedimenti emanati dall'Autorità nello stesso periodo sono stati 141. In 58 casi, l'Autorità si è pronunciata nel senso dell'ingannevolezza dei messaggi segnalati. Nei primi tre mesi del 1994, l'Autorità ha già ricevuto 45 denunce e ha adottato 43 provvedimenti, riscontrando in 27 casi l'ingannevolezza dei messaggi denunciati.

Nell'anno trascorso si è approfondito quel rapporto tra Autorità e pubbliche amministrazioni che il decreto implicitamente auspicava, avendo attribuito a queste ultime un potere di denuncia (art. 7, comma 2) a tutela degli interessi del pubblico contro la pubblicità ingannevole. Numerose fattispecie di pubblicità ingannevole sono state infatti segnalate all'Autorità da altre amministrazioni pubbliche, quali il Ministero della Pubblica Istruzione, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, i Nuclei Antisofisticazioni dei Carabinieri. Inoltre, nel corso di diversi procedimenti istruttori, lo stesso Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero della Sanità, la Guardia di Finanza e i Carabinieri, hanno prestato all'Autorità preziosa collaborazione.

Una sostanziale concordanza di vedute si è riscontrata tra l'Autorità e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nelle ipotesi in cui, essendo stata la pubblicità diffusa attraverso la stampa o la radiotelevisione, l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'art. 7, comma 5, del D.Lgs. n. 74/92, ha richiesto al Garante l'espressione di un parere. In 41 casi su 50, infatti, il provvedimento conclusivo adottato dall'Autorità non si è discostato dal parere del Garante.

Nell'anno trascorso si è confermata la tendenza a segnalare all'Autorità comunicazioni pubblicitarie diffuse da istituti scolastici privati di recupero e forme di pubblicità domiciliare aventi per oggetto la promozione di abbonamenti a riviste e bollettini vari. Peculiare di quest'ultimo anno di attività è invece la

notevole quantità di denunce relative a diverse forme di pubblicità non trasparente e alla pubblicità di speciali servizi telefonici.

La considerazione dell'incremento di attività con riguardo a settori specifici non può tuttavia non accompagnarsi alla opportuna sottolineatura che, attualmente, in attesa di una modifica legislativa che l'Autorità auspica sia realizzata in tempi brevi dal nuovo Parlamento, sembra doversi escludere che l'organo possa attivarsi d'ufficio. Le tendenze segnalate, perciò, non possono essere ricondotte a scelte dell'Autorità, essendo frutto di impulsi esterni, variamente motivabili.

In certi settori, l'elevato numero di segnalazioni è verosimilmente dovuto a un'accentuata conflittualità concorrenziale (sembra essere questa la maggiore fonte del gran numero di denunce di pubblicità redazionale, così come di quelle riguardanti gli istituti scolastici privati, che sono state in prevalenza inoltrate da imprese concorrenti), a riprova della versatilità dell'intervento legislativo che, pur essendo principalmente orientato a garantire la tutela del consumatore, si offre anche quale strumento di protezione dei concorrenti pregiudicati dalla pubblicità ingannevole.

In altre occasioni, un rapido incremento delle denunce ha fatto seguito all'attenzione rivolta dai mezzi di comunicazione di massa ad alcuni casi di lesione della sfera patrimoniale dei cittadini (è il caso delle denunce contro i messaggi che pubblicizzano servizi telefonici "speciali" o dei bollettini di abbonamento diffusi in forma simile a quella degli avvisi provenienti da amministrazioni pubbliche).

Rispetto all'anno precedente, l'effetto immediato delle indicate tendenze sugli interventi in materia di pubblicità ingannevole è immediatamente rilevabile, in quanto l'Autorità ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio di un procedimento in tutti i casi in cui ha ricevuto una denuncia completa nei suoi elementi essenziali.

Sempre con riguardo all'incremento delle denunce, si è avuta anche l'impressione che la grande esigenza di chiarezza nel campo dei rapporti commerciali abbia talvolta investito l'Autorità di aspettative cui l'organo, vincolato all'esclusivo perseguimento dei fini ad esso posti dalla legge, non è competente a rispondere. È il caso, ad esempio, delle numerose denunce, per lo più provenienti da singoli consumatori, originate non dalla diffusione di messaggi pubblicitari, ma da vicende contrattuali con svolgimento patologico, da presunte ipotesi di reato o da problemi inerenti a determinate tipologie di prodotti (e non alla loro pubblicità). In nessun caso il denunciante è tuttavia rimasto senza risposta. Nello spirito di servizio che deve animare l'azione di un organismo preposto alla tutela dell'interesse dei cittadini, l'Autorità ha sempre provveduto a comunicare ai segnalanti la natura dei suoi poteri e, ove possibile, a indicare le sedi idonee presso cui essi potessero far valere le proprie ragioni. In diversi casi si è inoltre premurata di inviare segnalazioni alle autorità competenti affinché queste assumessero gli opportuni provvedimenti.

I PRINCIPI INTERPRETATIVI UTILIZZATI

L'interpretazione della nozione di pubblicità, con particolare riferimento all'applicazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 74/92

Più volte l'Autorità si è trovata nella necessità di stabilire quando sussista una comunicazione definibile come "messaggio pubblicitario" ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), presupposto fondamentale per la sua valutazione in termini di ingannevolezza. Limitando alla comunicazione pubblicitaria le possibilità di intervento dell'Autorità, il D.Lgs. n. 74/92 ha confermato la distinzione, già autorevolmente accreditata nel nostro ordinamento da molteplici pronunce della Corte Costituzionale, tra comunicazione pubblicitaria e altre manifestazioni del pensiero. Solo la prima, infatti, può essere assoggettata ai limiti previsti dall'art. 41, comma 2, della Costituzione, mentre le seconde godono della più forte tutela apprestata dall'art. 21 della Costituzione.

Nel rispetto di tale distinzione, nonché delle finalità del decreto (relative alla tutela dei consumatori contro le comunicazioni ingannevoli idonee a condizionarne il comportamento economico nell'acquisto di determinati beni o servizi), l'Autorità ha ritenuto che la nozione di pubblicità debba quindi estendersi a tutto il campo delle comunicazioni che rivestono tale caratteristica.

L'Autorità, ad esempio, ha ritenuto che debba rientrare nella nozione di pubblicità la comunicazione imprenditoriale cosiddetta di pura immagine, cioè quella diretta solo in via mediata all'incremento della domanda dei beni o servizi prodotti dall'impresa, attraverso l'esaltazione delle caratteristiche positive dell'impresa stessa. Ciò è avvenuto nel caso scaturito dalla denuncia di un messaggio commissionato dall'Enel (TECNOCHIM/ENEL), in cui si vantavano riduzioni elevate di fattori inquinanti. L'Autorità, pur giudicando non ingannevole il messaggio, ha ritenuto che tale comunicazione fosse qualificabile come pubblicità, in quanto volta alla promozione del marchio aziendale Enel e, indirettamente, dei servizi offerti.

Ampia è stata anche la nozione di messaggio pubblicitario che l'Autorità ha accolto. In un caso di recente conclusione (HERTZ/YELLOW CARD) è stata esaminata, alla luce del D.Lgs. n. 74/92, la distribuzione di una tessera-sconto in allegato a una rivista. In proposito è stata dichiarata ingannevole l'indicazione "Tariffe comprensive di chilometraggio illimitato, protezione infortuni, protezione Kasko, IVA", accompagnata dalla tabella analitica sui costi di noleggio, in quanto essa non precisava che a tali tariffe dovesse poi aggiungersi il premio per l'assicurazione furto-incendio, obbligatoriamente richiesta.

In alcune ipotesi, è ricorsa anche la fattispecie di messaggi pubblicitari apposti sulle confezioni del prodotto (TONNO STAR ALL'OLIO DI OLIVA; TURRI/OLEIFICIO VIOLA; LP DOUBLE), mentre in nessun caso si è posta la questione se la confezione stessa del prodotto possa essere considerata, di per sé, messaggio pubblicitario.

L'Autorità ha inoltre respinto le censure mosse a una comunicazione rivolta da un'impresa ai possessori di registratori di cassa, perché l'invito a effettuare la manutenzione annuale di tali apparecchi non poteva essere considerato messaggio promozionale, essendo l'offerta di tale servizio prescritta e imposta da un atto normativo al venditore dell'apparecchio stesso.

Per ciò che riguarda la provenienza soggettiva dei messaggi, è stata esclusa, per carenza dei requisiti richiesti dall'art. 2, comma 1, lettera *b*) del D.Lgs. n. 74/92, la possibilità di definire pubblicitario un'opuscolo che, promuovendo le attività degli Allievi Missionari del Preziosissimo Sangue, chiedeva il versamento di somme di denaro. L'Autorità ha infatti ritenuto che tale comunicazione promanasse da un'organizzazione non riconducibile alle categorie previste dalla citata disposizione.

Un'altra ipotesi in cui l'Autorità ha negato, per carenza del requisito soggettivo, la natura pubblicitaria di un messaggio, è quella dell'appello diffuso su un quotidiano in favore dell'investimento in

titoli privati anziché pubblici. L'Autorità ha infatti accertato che né i promotori, né i firmatari dell'appello erano operatori interessati alla vendita di titoli privati.

L'ambito in cui l'esigenza di precisare le caratteristiche della comunicazione pubblicitaria si è presentata con maggiore urgenza è, però, quello relativo alla previsione di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 74/92, con particolare riferimento alla cosiddetta pubblicità redazionale. Nel rilevante numero di casi in cui l'Autorità è stata chiamata a intervenire in proposito, essa ha proseguito quell'opera (già avviata fin dall'inizio della propria attività) di individuazione delle caratteristiche, formali e contenutistiche, atte a distinguere i veri articoli giornalistici dalla comunicazione pubblicitaria dissimulata. È stato così evidenziato un complesso di elementi presuntivi idonei a stabilire con sufficiente precisione che l'espressione giornalistica, anche quando riguarda beni o servizi specificamente individuati, sia ispirata a fini informativi e non sia riconducibile, invece, a rapporti di natura economica con l'impresa produttrice dei beni o servizi medesimi.

In particolare, in un provvedimento adottato in merito a una segnalazione relativa a un settimanale (GIOIA), sono stati ritenuti idonei a smentire la natura informativa di un servizio, pur firmato da un giornalista e inserito in una rubrica fissa, i seguenti elementi:

- l'essere il servizio prevalentemente dedicato alla descrizione, fatta in tono elogiativo, di due villaggi-vacanze appartenenti a una determinata agenzia;
- il maggior rilievo dato alla descrizione di attrezzature turistiche, rispetto all'informazione sulle località esotiche in cui esse si trovano;
- l'essere il servizio corredato da alcune foto riproducenti, tra l'altro, i due villaggi-vacanze;
- la presenza, nel servizio, di indicazioni circa gli altri programmi di viaggio dell'agenzia;
- la possibilità di desumere dal contesto editoriale (presenza, in altre pagine della stessa rivista, di un servizio di moda realizzato nella medesima località dei villaggi-vacanze, in esplicita collaborazione tra la rivista e l'agenzia di viaggi) l'esistenza di rapporti di collaborazione tra editore e agenzia di viaggi.

In un altro provvedimento, la natura pubblicitaria di un articolo in apparenza dedicato alla trattazione di problemi dermatologici, sottoscritto da un medico e menzionato nel sommario della rivista, è stata desunta dal fatto che l'articolo risultava in realtà dedicato esclusivamente a un tipo di trattamento, nonché dall'abbinamento editoriale dell'articolo con un riquadro pubblicitario di prodotti cosmetici (SALVE N. 4).

Analoghi principi emergono anche da altri provvedimenti (ANNA-COMORE; AMICA-VILLA DEI TIGLI).

Sempre con riferimento alla determinazione dei presupposti per una valutazione ai sensi dell'art. 4, l'Autorità si è espressa anche in merito a un'ipotesi di comunicazione "mista". Nel caso UN COMMISSARIO A ROMA, talune immagini, nel contesto di un'opera chiaramente ascrivibile all'ambito delle creazioni artistiche, sono state considerate pubblicitarie in quanto ingiustificatamente insistenti su uno specifico prodotto. L'Autorità ha infatti individuato la presenza di un messaggio pubblicitario nella "rappresentazione artificiosa e non giustificata di marchi e segni distintivi, al di fuori di esigenze narrative".

Un'altra interessante ipotesi di comunicazione pubblicitaria inserita in ambito non pubblicitario ha riguardato un racconto giallo a puntate, pubblicato dal settimanale L'Espresso nell'ambito di un'operazione promozionale della Ballantine's. Il racconto era infatti corredato da disegni riferentesi al whisky di tale marca. L'Autorità ha tuttavia ritenuto chiaramente riconoscibile la natura promozionale degli inserti e ha pertanto negato l'esistenza di un contrasto con l'art. 4 (ESPRESSO-BALLANTINE'S).

Nel corso della sua attività, l'Autorità ha visto peraltro confermate le notevoli difficoltà di individuazione della natura pubblicitaria della comunicazione nelle ipotesi di asserita pubblicità non trasparente. E ciò proprio per i delicati profili giuridici che la questione propone. Tali difficoltà giustificano l'utilizzazione cauta che l'organo ritiene di dover continuare a fare degli elementi presuntivi sopra indicati. Questa linea di condotta ha portato, finora, a respingere un gran numero di denunce relative a presunte pubblicità redazionali per l'impossibilità di giungere con un sufficiente grado di certezza a determinare, sia pure in via presuntiva, la natura pubblicitaria di articoli giornalistici. L'Autorità ha in particolare ritenuto che la presunzione dell'effettiva natura informativa di un articolo risulti rafforzata quando l'articolo parla di prodotti tecnologicamente nuovi, nell'ambito di rubriche sistematicamente dedicate alla presentazione di prodotti analoghi (BRAVA CASA-COMPACT DISC). Ha anche ritenuto che l'analogia tra un pezzo giornalistico (nella specie, dedicato alla valutazione di ristoranti e alberghi e inserito in una rubrica fissa) e le guide o i periodici specializzati per gli stessi prodotti deponga in favore della natura non pubblicitaria del medesimo (VENERDÌ-SUBAN).

Ingannevolezza e correttezza

Un caso che presentava alcune interessanti peculiarità è stato deciso dall'Autorità all'inizio del 1994 (BENETTON/KIRBY). Talune pubblicità, incentrate su temi attinenti all'AIDS, erano infatti state denunciate per contrasto, tra l'altro, con il principio di "correttezza", di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 74/92. L'Autorità ha ritenuto di non poter accedere a un'interpretazione di tale norma che consentisse di prescindere dai profili di ingannevolezza, quali definiti negli artt. 2 e 3 del decreto stesso. La vicenda ha consentito, tuttavia, di avviare una più ampia riflessione, anche con riguardo allo *jus condendum*, su quelle esigenze di tutela dei fruitori della pubblicità che non si limitano al pericolo di induzione in errore in senso proprio e che nel decreto non sembrano attualmente trovare adeguata rispondenza.

Fattispecie di pubblicità ingannevole

Scuole di recupero: come si è detto in precedenza, un settore nel quale nel corso dell'anno l'Autorità è stata chiamata a molteplici interventi è quello dell'istruzione scolastica privata, con speciale riguardo alle scuole di recupero. Esaminando sinteticamente una casistica dei procedimenti avviati e conclusi in quest'ultimo anno di attività, possono individuarsi alcuni ricorrenti motivi di ingannevolezza rilevati dall'Autorità:

a) le affermazioni riferentesi alla possibilità di conseguire in breve tempo e con facilità un diploma (ISTITUTI DANTE ALIGHIERI; CENTRO STUDI SANTANGELO; CENTRO STUDI CASSINO; ISTITUTO MICHELANGELO BUONARROTI; CENTRO ITALIANO STUDI);

b) l'affermazione "Il metodo più efficace e rapido per diplomarsi secondo le più moderne tecniche cognitive utilizzando il tuo tempo libero" (ISTITUTI LEONARDO DA VINCI);

c) l'affermazione "Senza perdere tempo esami di maturità a giugno e settembre" (ISTITUTI DANTE ALIGHIERI). Ciò in quanto l'affermazione potrebbe indurre il lettore a ritenere che sia possibile scegliere discrezionalmente il periodo in cui sostenere gli esami di stato;

d) le affermazioni “97% di promossi agli esami di stato”; “I nostri iscritti sono stati tutti promossi” (CENTRO STUDI SANTANGELO; CENTRO STUDI CASSINO). Ciò in quanto, come ammesso dalle stesse scuole, si tratta di dati assolutamente generici, i quali sono stati inseriti nel messaggio solo allo scopo di uniformarsi allo standard pubblicitario del settore;

e) la raffigurazione nel messaggio del sigillo di Stato, in quanto può lasciare presumere che la scuola sia abilitata a rilasciare titoli di studio con valore legale (GALILEO FERRARIS/ISTITUTO TIZIANO; ISTITUTO VIRGILIO; ISTITUTI DANTE ALIGHIERI; CENTRO STUDI SANTANGELO);

f) l’affermazione secondo la quale è possibile conseguire un diploma senza possedere la Licenza Media (CENTRO STUDI SANTANGELO), in quanto non viene specificato che tale possibilità esiste solo per coloro i quali hanno compiuto il ventitreesimo anno di età;

g) le affermazioni “Con ottime garanzie di promozione”; “Presentiamo agli esami di stato con successo”; “Con garanzia di risultati” (CENTRO STUDI CASSINO; ENAIP; CENTRO ITALIANO STUDI; CENTRO STUDI CASSINO III), in quanto prive di precisazioni circa il contenuto e le modalità della garanzia offerta e pertanto in contrasto con l’art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 74/92;

h) l’affermazione “Soltanto ed esclusivamente con il Centro Studi Cassino puoi diplomarti con massima preparazione e certezza” (CENTRO STUDI CASSINO III), in quanto non supportata da alcun elemento atto a giustificare tale asserita unicità;

i) l’affermazione secondo cui “Il corso finalizzato al conseguimento del titolo di assistente di comunità infantile ha la durata di un anno e quello abilitante alla professione di maestra d’asilo si consegue in sei mesi” (CENTRO STUDI CASSINO II), in quanto, a termini del vigente ordinamento scolastico, il primo è un corso quinquennale e il secondo biennale.

Bollettini di abbonamento a riviste: in numerosissime occasioni, così come nel corso dell’anno precedente, l’Autorità è intervenuta nei confronti di quei messaggi inviati a domicilio, sia a privati cittadini che a imprenditori, contenenti proposte di abbonamento a riviste o di inserimento in albi o elenchi, formulate (per la grafica e i testi) in modo da far sorgere nei destinatari il dubbio che non si trattasse di semplici proposte contrattuali, bensì di solleciti ad assolvere obblighi di legge (REPERTORIO NAZIONALE DELLE DITTE, ANDAC, MUTUA LAVORATORI ITALIANA, tutti decisi con il medesimo provvedimento; UCIAA).

In ulteriori successivi provvedimenti (tra i quali, ad esempio, RASSEGNA FISCO E FINANZA; CONTRIBUTI E TASSE) l’Autorità, a seguito di numerose segnalazioni effettuate con riferimento a tali messaggi, ha poi evidenziato che l’ingannevolezza di tali forme di pubblicità va valutata, ai sensi dell’art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 74/92, in relazione alle stesse modalità grafiche di presentazione, in quanto, anche al di là dei contenuti, i messaggi mirano innanzitutto a nascondere il proprio carattere puramente pubblicitario.

Sul punto, deve segnalarsi con preoccupazione la proliferazione di tali forme di pubblicità, oggetto ormai di un flusso costante di denunce, che non sembra essere stata completamente arrestata né dalla intensa azione già svolta dell’Autorità, né dagli interventi della stessa magistratura ordinaria. L’Autorità è consapevole che solo un’attenta opera di informazione potrebbe sortire un effetto di rilievo, quanto meno sul piano della prevenzione degli effetti dannosi di simili campagne pubblicitarie.

A tale proposito, è stata avviata un’intensa attività di collaborazione con il Ministero delle Finanze e con il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni che ha condotto a un monitoraggio dei vari messaggi dichiarati ingannevoli dall’Autorità, nonché alla diffusione, attraverso il servizio televideo della

Rai, di un apposito comunicato, al fine di rendere consapevoli gli utenti della natura decettiva di queste particolari forme di pubblicità.

Servizi telefonici speciali: anche il settore delle pubblicità dei servizi telefonici speciali ha registrato numerose segnalazioni. Si tratta di una di quelle ipotesi in cui l'Autorità continua tutt'oggi a ricevere richieste di intervento, che talvolta si spingono fino a porre in discussione l'opportunità stessa di mantenere in vita il servizio e non solamente a contestarne la pubblicità. Attenendosi alle proprie competenze, pur consapevole della più ampia dimensione del problema, l'Autorità ha cercato di garantire maggiore trasparenza e completezza soprattutto in ordine alle indicazioni di prezzo, usualmente esigue, contenute negli annunci pubblicitari.

Un procedimento particolarmente complesso, per il gran numero di messaggi fatti oggetto di denuncia, ha riguardato sia le cosiddette hot-lines, cioè i servizi telefonici aventi come oggetto l'offerta di conversazioni a contenuto erotico, sia le cosiddette chat-lines, cioè i servizi di conversazione multipla tra interlocutori occasionali. Com'è noto, tali servizi sono stati inizialmente offerti in Italia da imprese che operavano attraverso *international carriers* con sede in continenti extraeuropei. L'Autorità (TELEFONATE PER SOLI ADULTI; TELEFONATE PER SOLI ADULTI II) ha ritenuto decettiva, in quanto insufficiente a rendere trasparente all'utente l'entità dei costi del servizio, la mera indicazione di un prefisso telefonico intercontinentale, negando che possa porsi a carico del consumatore l'onere di risalire all'identificazione della nazione chiamata, nonché di verificare, attraverso una consultazione della guida telefonica (non sempre agevole e immediata), le varie tariffe, le quali variano a seconda dei giorni e delle fasce orarie delle chiamate. Insufficiente è stata ritenuta altresì la scarsa indicazione "telefonate intercontinentali". Ingannevoli sono state considerate anche le indicazioni di costo basate sul rapporto lire/unità, non essendo specificato cosa debba intendersi con l'ambiguo riferimento alla "unità", a quali fasce orarie tali tariffe si riferiscano e se vi siano costi aggiuntivi, quali IVA o altro. La situazione non è dissimile con riferimento ai nuovi servizi Audiotel, messi a disposizione dalla Sip sotto il prefisso 144 (TELEFONATE PER SOLI ADULTI III). Di recente, anzi, l'Autorità ha ricevuto numerosissime altre denunce a carico dei servizi Audiotel. Si tratta di casi in cui il controllo da parte dell'Autorità circa la completezza dell'informazione pubblicitaria rappresenta solamente uno dei tanti interventi necessari per risolvere una questione che - in quanto suscettibile di coinvolgere profili attinenti alla lesione della sfera economica dei consumatori - dovrebbe investire anche altre sedi competenti.

Altre ipotesi di pubblicità ingannevole: con la decisione del procedimento DENTIFRICIO COLGATE, l'Autorità è intervenuta sul tema, già noto alla giurisprudenza in materia di concorrenza sleale, dei limiti all'uso pubblicitario di un Warentest (prova comparativa) effettuato da un soggetto neutrale. Nel caso di specie, la pubblicità contestata è stata ritenuta ingannevole in quanto, dopo aver riprodotto il Warentest su alcuni dentifrici, essa isolava un parametro di giudizio e, sulla base di quello, definiva il dentifricio Colgate "il migliore" fra i tre giudicati ottimi, giungendo pertanto a conclusioni distorte rispetto alla valutazione complessiva elaborata nel test.

Sono stati inoltre inibiti messaggi proclamanti, senza alcun dato a sostegno, l'unicità o il primato di un prodotto (MENSILE QUALITÀ); messaggi contenenti indicazioni non veritiere sull'origine geografica dei prodotti (TURRI/OLEIFICIO VIOLA); messaggi tendenti a ingenerare confusione con altre imprese (ISTITUTO TIZIANO).

Diversi procedimenti hanno affrontato il problema della chiarezza con cui venivano evidenziati i termini economici dell'operazione proposta. Ciò è avvenuto con riferimento a messaggi pubblicizzanti

sistemi di costituzione di rendite pensionistiche (POLIZZE VITA S. PAOLO) o l'effettuazione di operazioni "esentasse" (SOINTUR) o l'offerta di tariffe non veridicamente indicate come onnicomprensive (HERTZ/YELLOW CARD) o, ancora, la convenienza economica di operazioni di riciclaggio di determinati rifiuti (ECOLSERVICE).

Non ingannevoli sono state dichiarate quelle promesse di prestazioni, il cui lamentato inadempimento era, secondo quanto accertato nel corso del procedimento, frutto di singoli disguidi occasionali. A fondamento di tale decisione vi è l'idea che la congruità delle promesse debba essere valutata sulla base della idoneità dell'organizzazione predisposta dall'impresa a far fronte alle richieste. Anche sulla base di questo stesso principio è stata inibita la pubblicità di taluni servizi di pronto intervento-casa, che prometteva interventi in tempi rapidissimi, non rispettabili alla luce dell'organizzazione aziendale dell'impresa interessata (ARES-CASSANDRA).

Sempre in relazione a una pubblicità riguardante un servizio di pronto intervento domestico, è stato ritenuto ingannevole un messaggio che ricollegava indebitamente un noto programma televisivo e la figura del suo conduttore al servizio reclamizzato, con l'effetto di attribuire impropriamente alla ditta interessata requisiti di particolare affidabilità e professionalità (MI MANDA LUBRANO).

Un altro settore in cui l'Autorità è intervenuta con una certa frequenza è quello relativo alle pubblicità di prodotti dietetici cui vengono attribuite proprietà dimagranti (WANNA MARCHI).

La pubblicità non trasparente

Fin dall'inizio della propria attività l'Autorità ha ricevuto un rilevante numero di denunce riguardanti forme di pubblicità non trasparente, in particolare sotto forma di pubblicità redazionale. Nell'ultimo anno essa ha proseguito nell'opera di definizione dei parametri di riconoscibilità della reale natura pubblicitaria di alcuni pezzi giornalistici. Nei numerosi casi decisi, è stato tra l'altro affermato che la natura pubblicitaria di alcuni inserti giornalistici risultasse comunque chiara al lettore per le modalità grafiche impiegate nell'impaginazione degli stessi: in particolare sono state prese in considerazione la netta preminenza della parte fotografica rispetto a quella informativo-descrittiva e la riproduzione del marchio, nonché del prodotto pubblicizzato.

In talune ipotesi di comunicazioni pubblicate in forma redazionale sul mensile "Qualità" (MENSILE QUALITÀ/AMPLIFON; MENSILE QUA-LITÀ/CHICCO; MENSILE QUALITÀ/PHILIPS; MENSILE QUALITÀ/ULIVETO), la cui natura pubblicitaria è stata ammessa dagli interessati, l'Autorità ha individuato un contrasto con l'art. 4 del D.Lgs. n. 74/92, perché mancava ogni specifica avvertenza del tipo "informazione pubblicitaria", lacuna resa più evidente dalla dichiarata prassi del citato mensile di rendere chiaramente distinguibili ai lettori i messaggi pubblicitari rispetto agli articoli informativi sui prodotti, che la rivista pubblica abitualmente. Alla luce delle caratteristiche dell'articolo in questione e della rivista sulla quale è stato pubblicato (rivista di settore contenente tipicamente test e analisi su prodotti e servizi), l'Autorità non ha ritenuto accorgimenti grafici di evidente percezione il posizionamento della rubrica in coda al giornale, il bordo che delimita le pagine in cui si articola il messaggio, la scritta AZQ e il marchio dell'impresa produttrice del bene evidenziato.

Nell'anno in corso è stata sottoposta all'esame dell'Autorità una fattispecie tipica di *product placement* (UN COMMISSARIO A ROMA), con riferimento alla quale è stata ritenuta pubblicitaria la ripetuta esibizione, all'interno di episodi del serial, del quotidiano "La Repubblica" e di un'insegna luminosa che ne riproduceva parzialmente la testata.

Non è stato finora denunciato all'Autorità alcun caso di pubblicità subliminale.

L'offerta di garanzie generiche

In diverse occasioni l'Autorità ha applicato la norma di cui all'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 74/92, sull'uso generico dei termini "garanzia", "garantito" e simili (si vedano LP DOUBLE; WANNA MARCHI; ENAIP).

Bambini e adolescenti

È stata pronunciata la prima inibitoria sulla base dell'art. 6 relativamente a una pubblicità di Benetton ritraente un malato di AIDS assistito dal padre negli ultimi momenti di vita (BENETTON/KIRBY). L'Autorità ha ritenuto che tale pubblicità, per la violenza con cui propone un'intrusione nella sfera privata della sofferenza familiare, violando il senso del rispetto dovuto a chi è gravemente ammalato, fosse idonea a creare disorientamento nei minori, così da minacciare la loro sicurezza psichica.

Aspetti procedurali

Pur nella perdurante assenza del regolamento sulle procedure istruttorie, previsto dall'art. 7, comma 8, del D.Lgs. n. 74/92, l'Autorità ha colmato la temporanea lacuna, così come avvenuto in analoga situazione con riferimento alla legge n. 287/90, applicando le disposizioni della legge n. 241/90.

Attualmente la procedura dinanzi all'Autorità non risulta più distinta, com'era in precedenza, in una fase preistruttoria e una istruttoria. Interpretando l'art. 7, comma 3 in combinazione con l'art. 2, comma 1, della legge n. 241/90, per il quale "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente a un'istanza [...] la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso", l'Autorità considera in corso il procedimento fin dal momento in cui è pervenuta una denuncia contenente tutti gli elementi idonei a far identificare il denunziante, la sua qualifica legittimante e il messaggio pubblicitario. In caso di denunce parzialmente incomplete, l'Autorità richiede invece allo scrivente di integrare gli elementi mancanti, avvalendosi così della facoltà prevista dall'art. 6 della legge n. 241/90.

Con particolare riguardo all'esercizio dei diritti di difesa delle parti, l'Autorità, pur non essendovi obbligata per legge (l'art. 10 della legge n. 241/90, infatti, riconosce alle parti solamente il diritto di "presentare memorie scritte e documenti"), ha consentito anche la possibilità di svolgere difese orali, attraverso audizioni appositamente convocate.

In alcuni casi, nei quali la valutazione dell'ingannevolezza dei messaggi non poteva prescindere dall'acquisizione di dati che solo le parti erano in grado di fornire, l'Autorità si è avvalsa dello strumento della cosiddetta attribuzione dell'onere della prova, previsto dall'art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 74/92. Ciò è avvenuto soprattutto in occasione di messaggi riguardanti prodotti cui venivano attribuite proprietà miracolose nella soluzione di problemi fisici e personali di vario genere (tra gli altri, LA TROTTOLA; WANNA MARCHI; MANDINGO; MAGNUM; TAURUS; PAI EDÙ).

Pronunce di non competenza ai sensi dell'art. 7, comma 12, del D.Lgs. n. 74/92

In diversi casi l'Autorità si è dichiarata non competente a giudicare i messaggi denunciati, in quanto si trattava di pubblicità assentite "con provvedimento amministrativo, preordinato anche alla verifica del carattere ingannevole" delle stesse.

Per questa ragione sono state archiviate denunce presentate contro pubblicità di prodotti definiti normativamente presidi medico-chirurgici, in quanto, sulla base dell'art. 201, del RD 27 luglio 1934, n. 1265 (Testo Unico delle leggi sanitarie), dell'art. 13, comma 3, del DPR 13 marzo 1986, n. 128 (Regolamento di esecuzione delle norme di cui all'art. 189 del medesimo Testo Unico) e degli artt. 1 e 2 del DM 19 marzo 1980, esse sono assoggettate ad autorizzazione del Ministero della Sanità.

Altri casi di incompetenza sono stati rilevati dall'Autorità con riferimento alle pubblicità volte a promuovere l'adesione a operazioni di sollecitazione del pubblico risparmio autorizzate dalla Consob, ai sensi dell'art. 18 *quinquies* della legge n. 216/74, come modificata dall'art. 3 del D.Lgs. 25 gennaio 1992, n. 85, nonché ai sensi della delibera Consob n. 6378 del 28 luglio 1992, con la quale è stata regolamentata l'autorizzazione preventiva dei predetti messaggi pubblicitari.

In altre ipotesi, invece, l'Autorità ha ritenuto inapplicabile la disciplina di cui all'art. 7, comma 12, del D.Lgs. n. 74/92, in quanto, nonostante l'attività di controllo svolta nel settore interessato, non era previsto alcun provvedimento di autorizzazione dei vari messaggi pubblicitari. In questo senso è stata valutata come rientrante nelle competenze dell'Autorità l'analisi dell'ingannevolezza di pubblicità relative a prodotti assicurativi, vista l'insussistenza di provvedimenti autorizzatori dei vari messaggi pubblicitari da parte dell'Isvap (POLIZZE VITA SAN PAOLO). Analoga valutazione è stata inoltre espressa con riferimento alle pubblicità riguardanti operazioni promozionali (VESTRO; EURONOVA), in quanto l'autorizzazione rilasciata dal Ministero delle Finanze in relazione a concorsi a premi non è in alcun modo configurabile come un provvedimento di assenso nei confronti degli specifici messaggi di pubblicizzazione dei concorsi stessi, limitandosi essenzialmente a una valutazione generale delle caratteristiche tecniche, delle modalità di svolgimento e del termine di durata dell'operazione promozionale.

APPENDICE

LA STRUTTURA DEGLI UFFICI

Il consolidamento dell'assetto organizzativo avvenuto nel corso del 1992 ha condotto, nel 1993, ad un rafforzamento dell'organico degli uffici. Questo ha accompagnato il sensibile incremento fatto registrare da alcune attività (soprattutto pubblicità ingannevole, attività di segnalazione al Parlamento e al Governo e consultiva ai sensi degli art. 21 e 22 della legge n. 287/90, attività di controllo delle concentrazioni) e la accresciuta complessità di altre (procedimenti in materia di intese e di abuso di posizione dominante)¹.

Alla data del 31 marzo 1994, l'organico dell'Autorità è di 54 dipendenti di ruolo, di cui 34 appartenenti alla carriera direttiva, 11 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 44 persone con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 16 con mansioni direttive e 3 con mansioni operative, e 9 comandati da pubbliche amministrazioni (4 con funzioni direttive, 4 con funzioni operative e 1 con funzioni esecutive).

Complessivamente, il personale in servizio presso l'Autorità al 31 marzo 1994 è pari a 107 unità (v. la TAVOLA A.1 e la TAVOLA A.2 relativamente alla distribuzione del personale di qualifica dirigenziale e direttiva per formazione ed esperienza lavorativa precedente), con un aumento di 28 dipendenti rispetto alla stessa data del 1993.

Le assunzioni di nuovo personale sono avvenute con il ricorso a contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge n. 287/90, attraverso un ampio processo di selezione volto ad accertare l'esistenza di requisiti di professionalità analoghi a quelli richiesti per la partecipazione ai concorsi pubblici per le rispettive qualifiche. Nel mese di marzo del 1994 si sono conclusi i concorsi pubblici per la qualifica di Funzionario di I e per la carriera operativa, banditi nel febbraio e marzo del 1993. Sono in via di completamento anche i concorsi per le altre due qualifiche funzionariali (Funzionario di II e di III).

Sotto il profilo organizzativo, sono da segnalare l'accelerazione del processo di informatizzazione degli uffici, attraverso la connessione in rete locale delle postazioni individuali di lavoro, nonché alcune modifiche introdotte nelle attribuzioni settoriali degli uffici Istruzione e Inchieste².

Tavola A.1 - Personale dell'Autorità garante
della concorrenza e del mercato

Segreterie del Presidente e dei Componenti

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94
Dirigenti e direttivi	4	5	4	3	1	1	9	9
Personale operativo	1	1	1	1	2	2	4	4
Totale	5	6	5	4	3	3	13	13

Uffici dell'Autorità

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94	31-3-93	31-3-94
Dirigenti	7	6	-	-	1	1	8	7
Direttivi	23	23	12	29	2	2	37	54
Personale operativo	10	10	2	10	2	2	14	22
Personale esecutivo	7	9	-	1	-	1	7	11
Totale	47	48	14	40	5	6	66	94

Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e direttiva per tipo
di formazione ed esperienza lavorativa precedente

Esperienze precedenti	<i>Formazione</i>			Totale
	Giuridica	Economica	Altro	
Pubblica Amministrazione	9	2	1	12
Imprese	3	10	2	15
Università o centri di ricerca	5	19	2	26
Libera professione	7	-	1	8
Altro	8	1	-	9
Totale	32	32	6	70

NOTE

1. Con riferimento a queste ultime, la durata media dei procedimenti istruttori è aumentata del 42 per cento fra il 1992 ed il 1993 (da 122 a 173 giorni); per i procedimenti istruttori conclusi nei primi tre mesi del 1994 la durata media è risultata pari a 215 giorni.
2. Le competenze in questione sono così articolate: Ufficio Istruzione e Inchieste A: Settore agro-alimentare; Settore meccanico, elettromeccanico, elettrico ed elettronico; Informatica e telecomunicazioni; Credito, servizi finanziari e assicurativi.

Ufficio Istruzione e Inchieste B: Industrie manifatturiere varie; Estrazione e lavorazione dei minerali; Settore chimico, petrolchimico e attività affini; Costruzioni e attività connesse; Energia, servizi per l'ambiente e altri servizi pubblici.

Ufficio Istruzione e Inchieste C: Radiodiffusione, editoria e attività connesse; Fabbicazione di mezzi di trasporto; Distribuzione commerciale; Trasporto, turismo e attività connesse; Servizi per le imprese; Altri servizi.

Per quanto riguarda la "distribuzione commerciale", deve intendersi riferita al mercato della distribuzione in senso stretto, nonché ad ogni procedimento i cui effetti principali si dispieghino sul mercato della distribuzione. Quando i mercati in cui si dispiegano gli effetti sono quelli dei prodotti specifici, la competenza deve intendersi attribuita all'ufficio competente in merito a tali prodotti.