

## Parte Seconda

---

**ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90**

---



# 1

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

Nel presente capitolo vengono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati.<sup>1</sup> Sono inoltre descritte le principali linee di evoluzione della concorrenza e della normativa nei singoli settori.

### AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

#### PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92, contenente la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo di conformità delle produzioni tutelate devono essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'attività di vigilanza<sup>2</sup>. Pertanto, quei Consorzi di tutela che non abbiano tali caratteristiche non sono più titolari di funzioni di controllo di conformità nei confronti dei produttori appartenenti al circuito tutelato.

Il Regolamento CEE n. 2081/92 costituisce ormai l'unica normativa di riferimento per le produzioni agroalimentari a denominazione di origine protetta. In questo contesto, l'eventuale svolgimento da parte dei Consorzi di attività di programmazione quantitativa della produzione non trova alcuna giustificazione, non avendo riscontro nel Regolamento comunitario e risultando in contrasto con le norme contenute nella legge n. 287/90.

**L'evoluzione  
normativa  
e gli interventi  
dell'Autorità**

**1.** Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 di cui si dà conto sono quelli che sono stati pubblicati entro il 31 marzo 1999. I dati relativi ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità sono riportati nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni. Nell'Allegato sono anche riportati gli estremi di

pubblicazione delle decisioni e degli interventi di segnalazione menzionati.

**2.** Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha proseguito l'azione di tutela e di promozione della concorrenza nel settore agroalimentare, dando attiva applicazione alle norme che vietano le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante e utilizzando i propri poteri conoscitivi e consultivi. In materia di intese, è stato riscontrato un accordo restrittivo della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA) ed è stato deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO SAN DANIELE). In materia di abuso di posizione dominante, è stato formalmente chiuso il procedimento avviato dall'Autorità nei confronti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in relazione alla commercializzazione in Italia di tabacchi lavorati, che era stato sospeso nel 1997 in seguito all'apertura di un analogo procedimento da parte della Commissione europea (INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO); inoltre, è stata avviata un'istruttoria per verificare possibili abusi di posizione dominante in relazione alle modalità di commercializzazione di Coca Cola in Italia (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD SPA/COCA-COLA ITALIA).

Nell'esercizio dei propri poteri conoscitivi e consultivi, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 22 in merito a un disegno di legge che prevedeva l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa antitrust di ampia parte del settore agroalimentare (DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGROALIMENTARE).

### ***Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola***

Nel novembre 1998 è stata conclusa un'istruttoria nei confronti del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola, volta a verificare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di un'impresa produttrice di gorgonzola, nella quale venivano segnalati alcuni comportamenti di tale Consorzio consistenti nella predeterminazione annuale del quantitativo complessivo di formaggio da produrre e nell'assegnazione di una quota produttiva a ciascuna impresa associata.

Il Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola è un consorzio volontario al quale aderiscono circa sessanta imprese, ubicate nella zona tipica di produzione essendo il gorgonzola un prodotto a Denominazione di Origine Protetta (DOP). Tradizionalmente, prima dell'entrata a regime del nuovo sistema di controlli previsto dal Regolamento CEE n. 2081/92, il Consorzio svolgeva, ai sensi della normativa nazionale sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi<sup>3</sup>, funzioni di vigilanza sulla produzione e sul commercio del formaggio gorgonzola.

L'Autorità ha anzitutto ribadito che, anche sulla base di un consolidato orientamento comunitario, l'esercizio di poteri pubblici non sottrae, di per sé, dal dovere di rispettare le regole di concorrenza. Il fatto che la normativa assegnasse al Consorzio funzioni di vigilanza e controllo sulle attività produttive delle imprese operanti nel circuito tutelato, pertanto, non impediva che esso fosse comunque tenuto all'osservanza della normativa antitrust. In particolare, riprendendo quanto sostenuto in passato nelle decisioni relative ai Consorzi del grana padano, del parmigiano reggiano, del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele, l'Autorità ha sottolineato che lo scopo prioritario degli organismi consortili di tutela, cioè quello di assicurare una qualità adeguata dei prodotti, deve essere perseguito senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza.

Nel caso del Consorzio dei produttori di gorgonzola, è stato individuato quale mercato rilevante quello della produzione e commercializzazione dei formaggi a pasta molle. In tale ambito, le imprese aderenti al Consorzio detengono complessivamente in Italia importanti posizioni di mercato. L'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio per le campagne casearie dal 1991 al 1998, volti a contingentare la produzione totale realizzata e a ripartire la stessa tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato «storiche», non rispecchiassero le finalità previste dalla normativa a tutela della denominazione d'origine e, limitando la competizione tra imprese e la crescita degli operatori più efficienti, configurassero intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

### ***Consorzio del prosciutto di Parma e Consorzio del prosciutto di San Daniele***

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha rigettato la richiesta, presentata dai Consorzi del prosciutto di Parma e San Daniele, di proroga dell'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, rilasciata nei confronti di tali Consorzi con provvedimento del 19 giugno 1996 e valida fino al 31 dicembre 1998.

Nel 1996, nella decisione di rilascio dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità aveva rilevato che il sistema dei controlli dei processi produttivi tutelati previsto dalla normativa nazionale non risultava compiutamente messo a punto e che, in tale contesto, i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di

---

3. Legge 10 aprile 1954, n. 125; decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1955, n. 607; decreto del Presidente della

Repubblica 30 ottobre 1955, n. 1269; decreto ministeriale 25 marzo 1971; decreto ministeriale 14 dicembre 1981.

sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo. La durata dell'autorizzazione in deroga veniva, dunque, commisurata al periodo di tempo necessario al perfezionamento dei sistemi di controllo.

Nel valutare la richiesta di una proroga dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità ha osservato che le condizioni esistenti al momento del rilascio dell'autorizzazione originaria non erano più presenti. Nel giugno 1996, infatti, è entrato in vigore il Regolamento CE n. 1107/96 della Commissione, che ha registrato i prosciutti di Parma e di San Daniele come denominazioni d'origine protetta (DOP). In quanto prodotti DOP, il sistema della produzione e dei controlli è disciplinato dal Regolamento CEE n. 2081/92 recante la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. In particolare, tale Regolamento prevede che dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo debbano essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'effettuazione dei controlli. In applicazione di tali disposizioni e sulla base della legislazione nazionale di attuazione, il Ministero per le Politiche Agricole ha autorizzato l'Istituto di Parma Qualità (IPQ) e l'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) a esercitare l'attività di controllo dei processi produttivi rispettivamente per la DOP «Prosciutto di Parma» e per la DOP «Prosciutto di San Daniele». IPQ e INEQ risultano, dunque, attualmente autorizzati a espletare le funzioni di verifica e controllo dei processi di produzione, precedentemente svolte dai due Consorzi di tutela.

A seguito del mutato assetto normativo, nonché della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni DOP, l'Autorità ha riscontrato che il sistema dei controlli risulta oggi compiuto e definito sia per quanto concerne gli strumenti e la struttura dei controlli stessi, sia per ciò che riguarda la titolarità delle funzioni di supervisione e l'operatività dei relativi organismi. E' stato pertanto ritenuto che le intese per le quali i Consorzi avevano presentato istanza di autorizzazione in deroga non soddisfacevano le condizioni richieste dall'articolo 4 della legge n. 287/90, in quanto, in particolare, esse non generavano un miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato. Nel motivare il provvedimento di diniego dell'autorizzazione, l'Autorità ha osservato che, in ragione dell'attuale esistenza di organi e strumenti di controllo adeguati, i piani di programmazione delle quantità di prosciutti non risultano né necessari né congrui rispetto allo scopo dichiarato di garantire la conformità delle produzioni DOP alle regole stabilite nei disciplinari

produttivi, essendo tale finalità assicurata dagli organismi incaricati, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nella legislazione comunitaria e nazionale vigente.

### ***International Tobacco Agency-Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato***

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata alla fine del 1996 per accertare l'eventuale natura abusiva di alcuni comportamenti posti in essere dall'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato e suscettibili di ostacolare l'accesso di imprese concorrenti nel mercato della vendita dei tabacchi lavorati in Italia. Il procedimento era stato sospeso nel maggio 1997, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90, a seguito dell'apertura da parte della Commissione europea di un procedura ai sensi dell'articolo 86 del Trattato Ce in merito alla stessa fattispecie. Nel giugno 1998 la Commissione ha adottato la propria decisione, ritenendo i comportamenti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in violazione dell'articolo 86 e irrogando alla stessa una sanzione di 6 milioni di Ecu<sup>4</sup>. L'Autorità ha quindi deliberato la chiusura del proprio procedimento, ritenendo che non vi fossero ulteriori specifici elementi che giustificassero l'applicazione della normativa nazionale ai comportamenti già valutati dalla Commissione.

### ***PepsiCo Foods and Beverages International-IBG Sud SpA Coca-Cola Italia***

Nel giugno 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunti comportamenti abusivi adottati dalle società The Coca-Cola Export Corporation-Filiale Italiana, Coca-Cola Italia Srl e dalle società di imbottigliamento e distribuzione dei prodotti Coca-Cola in Italia (Coca-Cola Bevande Italia Spa, Sadib Srl, Sobib Srl, Socib Spa, Snibeg Srl, Sosib Srl e Sibeg Srl). L'istruttoria è stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo

---

4. Cfr. la sezione dedicata alle decisioni della Commissione europea nel successivo capitolo sui «Rapporti internazionali».

Foods and Beverages International Ltd e di una società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale. Essa è volta ad accertare eventuali pratiche abusive dirette a ostacolare l'accesso di imprese concorrenti di Coca-Cola al canale della distribuzione all'ingrosso.

Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e di una denuncia proveniente da una società operante nella grande distribuzione al dettaglio, l'Autorità ha deciso, nel dicembre 1998, di ampliare l'oggetto dell'istruttoria a possibili comportamenti abusivi messi in atto dalle imprese che curano l'imbottigliamento e la commercializzazione delle bevande Coca-Cola volti a ostacolare l'accesso dei concorrenti alla distribuzione al dettaglio moderna e al canale *ho-reca* (hotel, bar, ristoranti). Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

### ***Segnalazione relativa a distorsioni della concorrenza nel settore agro-alimentare***

Nell'aprile 1998 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro per le Politiche agricole una segnalazione relativa a talune norme contenute nello schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di contenimento e armonizzazione dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole». In particolare, gli articoli 11 e 12 dello schema di decreto legislativo esentavano dal rispetto della normativa a tutela della concorrenza una vastissima serie di intese realizzabili da soggetti attivi nel comparto agro-alimentare e prevedevano la possibilità che intese realizzate da organizzazioni interprofessionali venissero rese obbligatorie anche per soggetti estranei a tali organizzazioni, per effetto di un decreto del Ministro per le Politiche agricole.

L'Autorità ha rilevato che tali previsioni, lungi dall'essere conformi ai principi e alle regole dell'Unione europea in materia di concorrenza applicabili al settore dell'agricoltura, come lasciavano intendere i riferimenti alla disciplina comunitaria contenuti nello schema di decreto, si ponevano in palese conflitto con tali disposizioni. Infatti il Trattato CE prevede, all'articolo 42, limitazioni all'applicabilità delle regole di concorrenza per la produzione e il commercio di prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, avuto riguardo alle finalità della politica agricola comune definite dall'articolo 39 del Trattato. Il Consiglio ha adottato, al ri-



guardo, il Regolamento n. 26/62, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza nel settore agricolo.<sup>5</sup> Nel sistema vigente, le eccezioni all'applicabilità delle regole di concorrenza riguardano solo gli accordi relativi ai prodotti tassativamente elencati nell'allegato II del Trattato e che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o sono necessari al raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune. Poiché attualmente per la quasi totalità dei prodotti agricoli in questione è ormai istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato, avente peraltro come preciso scopo il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 39 del Trattato, le previsioni di cui al Regolamento n. 26/62 sono suscettibili di trovare applicazione per un numero estremamente limitato di prodotti. Per contro, le disposizioni contenute nello schema del decreto legislativo si sarebbero applicate a tutto il settore agro-alimentare, introducendo una deroga generale e tendenzialmente incondizionata all'applicabilità, in tale settore, delle norme a tutela della concorrenza.

Il decreto legislativo è stato approvato il 30 aprile 1998 accogliendo, nella formulazione degli articoli 11 e 12, parte dei suggerimenti dell'Autorità.<sup>6</sup> In particolare, viene individuato un insieme limitato di accordi tra produttori agricoli, o tra produttori agricoli e imprese di trasformazione o di approvvigionamento, suscettibili in alcuni casi di ridurre l'offerta, per i quali è prevista l'approvazione da parte del Ministero delle Politiche agricole; tali accordi non possono peraltro prevedere restrizioni non strettamente necessarie al raggiungimento degli scopi indicati dalla normativa, né possono eliminare la concorrenza da una parte sostanziale del mercato. Inoltre, è stata inserita una disposizione che chiarisce che, in ogni caso, le disposizioni contenute nel decreto non costituiscono deroga all'articolo 2 della legge n. 287/90, che vieta le intese restrittive della concorrenza.

---

## PRODOTTI PETROLIFERI

---

Il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, fissa al 1° gennaio 2000 la data di piena operatività del nuovo sistema di autorizzazione per l'installazione e l'esercizio dei punti di vendita dei carburanti, che dovrebbe segnare il passaggio da una situazione di sostanziale blocco dell'entrata a un regime in cui l'apertura di nuovi

**Evoluzione  
normativa  
nel settore  
della distribuzione  
dei carburanti**

---

5. Regolamento del Consiglio n. 26/62 del 4 aprile 1962, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, emendato

dal Regolamento del Consiglio n. 49/62 del 29 giugno 1962.

6. Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173.

punti di vendita dovrebbe essere subordinata solo alle prescrizioni relative all'urbanistica e alla sicurezza sanitaria, ambientale e stradale. Dal punto di vista della concorrenza, appare particolarmente importante che i Comuni si adoperino per adottare al più presto le norme previste dall'articolo 2 del decreto, attenendosi allo spirito di liberalizzazione della riforma avviata a livello nazionale, senza introdurre restrizioni ingiustificate alle possibilità di entrata nel mercato. A oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, occorre rilevare che il processo di razionalizzazione della rete di distribuzione e di semplificazione delle condizioni di entrata nel mercato risulta significativamente ostacolato dal ritardo, rispetto alle scadenze individuate nel decreto legislativo, che i Comuni hanno accumulato nell'individuazione degli strumenti urbanistici relativi alle aree destinate all'installazione dei nuovi impianti. Ogni ulteriore esitazione, con l'avvicinarsi della scadenza del 1° gennaio, rischia di vanificare lo spirito della riforma. Infatti, le barriere all'entrata derivanti dal precedente regime concessorio risulterebbero semplicemente sostituite dagli altri ostacoli all'ingresso risultanti dai ritardi e dai differimenti relativi all'adozione delle misure necessarie a dare piena attuazione alla liberalizzazione.

#### **Interventi dell'Autorità**

Durante l'anno, sono state riscontrate intese restrittive della concorrenza relative alla fornitura di zolfo grezzo (MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO) ed è stato sanzionato un caso di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione nel settore della distribuzione di carburanti (FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE).

#### ***Mercato dello zolfo grezzo***

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della quasi totalità delle società di raffinazione di petrolio operanti sul territorio italiano e di due società attive nella commercializzazione dello zolfo grezzo, Zolfital Spa e Esseco Spa. L'istruttoria era principalmente volta a verificare se i rapporti di fornitura esistenti tra società di raffinazione, da un lato, e Zolfital ed Esseco, dall'altro, configurassero intese restrittive della concorrenza nel mercato dello zolfo grezzo.

Lo zolfo grezzo costituisce un'importante materia prima per la produzione di numerosi prodotti chimici. La domanda in Italia è localizzata prevalentemente nell'Italia settentrionale ed è composta da due grandi acquirenti, Nuova Solmine e Enichem Marghera, e da una quarantina di operatori con un fabbisogno di zolfo nettamente inferiore. Soltanto i due acquirenti principali sono organizzati

in modo da accedere in via diretta alle importazioni. Lo zolfo prodotto a livello nazionale deriva, come scarto, dalla raffinazione del petrolio. La quantità prodotta è notevolmente cresciuta negli ultimi anni e nel prossimo futuro è previsto un eccesso di offerta, a livello nazionale, rispetto alla domanda.

Zolfital ed Esseco, che essendo soggette al medesimo controllo costituivano un'unica impresa ai sensi della normativa sulla concorrenza, operavano come commissionarie all'acquisto di zolfo per gran parte delle imprese consumatrici italiane e ritiravano zolfo dalla totalità delle raffinerie italiane. Dalle risultanze istruttorie è emerso che queste ultime generalmente attribuivano al gruppo Zolfital/Esseco un'esclusiva di fatto per la distribuzione di zolfo in Italia.

Inoltre, il gruppo Zolfital/Esseco deteneva un particolare rapporto con Agip, che oltre ad essere un produttore di zolfo grezzo operava direttamente, per alcune grandi imprese clienti, nell'attività di intermediazione dello zolfo. In particolare, tra le due imprese vi era una serie di relazioni contrattuali e di comportamenti che configuravano uno stretto legame di cooperazione (scambio di prodotti; affidamento a Zolfital del compito di organizzare la logistica per i servizi di intermediazione di Agip; sostanziale ripartizione della clientela).

Sulla base dell'insieme di intese poste in essere con le raffinerie, Zolfital/Esseco risultava essere il principale distributore di zolfo in Italia. Unitamente ad Agip, Zolfital/Esseco controllava il 70% del mercato; considerando le importazioni intermedie da Zolfital/Esseco e Agip, la quota risultava pari all'85% del mercato. Per le imprese di medie e piccole dimensioni utilizzatrici di zolfo, Zolfital/Esseco rappresentava la fonte di approvvigionamento quasi esclusiva (con l'eccezione della marginale presenza di un distributore concorrente, con una quota di mercato del 3%). Per questo tipo di acquirenti che, per motivi dimensionali, non hanno accesso diretto alle importazioni, risultava inoltre difficile organizzare gruppi di acquisto per importare il prodotto, in ragione degli esistenti legami contrattuali che vincolavano in esclusiva numerose imprese consumatrici a Zolfital/Esseco.

Con riferimento alle intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco, l'Autorità ha osservato come l'unicità del distributore su scala nazionale collegasse in modo funzionale tutti i diversi rapporti di fornitura, configurando un sistema unitario del quale andava valutato l'effetto complessivo sulla concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al riguardo, è stato osservato come dal fascio di intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco derivasse una consistente limitazione delle fonti di ap-

provvigionamento per i clienti finali. In particolare, tenuto conto del contributo di ciascuna società di raffinazione alla realizzazione del complessivo impatto restrittivo del fascio di intese, l'Autorità ha ritenuto in contrasto con l'articolo 2, comma 2, i rapporti di fornitura in esclusiva di Esso Italiana Spa e Erg Petroli con Esseco-Zolfital.

Sono stati inoltre ritenuti in violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza i rapporti di coordinamento delle politiche commerciali esistenti tra Agip e Zolfital-Esseco, aventi per effetto la limitazione delle fonti di approvvigionamento e la ripartizione della clientela e atti a determinare una consistente riduzione orizzontale della concorrenza nel mercato della distribuzione dello zolfo grezzo.

Nel corso dell'istruttoria, Zolfital/Esseco ha proposto di realizzare una separazione tra le due società, attraverso la cessione del controllo di Zolfital al management della stessa. L'Autorità ha rilevato che tale proposta, incrementando il numero di concorrenti nel mercato della distribuzione, appariva atta a rimuovere l'effetto complessivo di chiusura associato alla situazione di unicità del distributore utilizzato da tutte le raffinerie per la commercializzazione del proprio prodotto e, quindi, risultava sufficiente a rimuovere le infrazioni riscontrate.

### ***Feltam-Impresa individuale***

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Feltam Srl, controllata da Tamoil Italia Spa, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione, nel luglio 1996, di un impianto di distribuzione di carburante localizzato nella provincia di Frosinone. Conformemente a una consolidata prassi decisionale, l'Autorità ha osservato che l'acquisizione di un impianto di distribuzione di carburanti comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa e, come tale, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90. Essendo il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, l'operazione era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, è stato osservato che l'operazione in esame riguardava una società facente parte del gruppo Tamoil, nei confronti del quale l'Autorità aveva già ripetutamente applicato

sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione. In particolare, l'acquisizione in questione era stata effettuata dopo l'avvio di una prima istruttoria per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva dell'acquisizione di impianti di distribuzione di carburanti. L'Autorità ha comminato a Feltam una sanzione pecuniaria nella misura di 6,3 milioni di lire.

---

## PRODOTTI CHIMICI

---

### *Operatori nel settore degli esplosivi da mina*

Nel giugno 1997 l'Autorità aveva riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra diverse imprese operanti nel settore degli esplosivi da mina (Cheddite Italia Spa, Dinamite Dipharma Spa, Internazionale Esplosivi Srl, Mangiarotti Spa, Polverifici Benedetto Cocciuti Srl, Pravisan Spa, Sipe Nobel Srl, Sme Srl, Sorlini Srl). Tali imprese, attraverso la costituzione e il funzionamento di un'apposita società, denominata Italesplosivi, avevano posto in essere un cartello che aveva consentito loro di operare sul mercato in maniera unitaria, attraverso il coordinamento delle politiche produttive e l'unificazione delle politiche commerciali. Nella decisione relativa all'intesa, l'Autorità, oltre a comminare sanzioni pecuniarie, aveva ordinato alle imprese di cessare dalla continuazione delle pratiche volte alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi degli esplosivi per uso civile e di trasmettere, entro il termine di novanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, una apposita relazione sulle misure adottate per rimuovere le infrazioni contestate. Le parti, tuttavia, non hanno prospettato soluzioni idonee a ottemperare all'ordine di cessare i comportamenti contrari alla normativa a tutela della concorrenza e del mercato e, pertanto, l'Autorità, nel marzo 1998, ha deliberato l'avvio di un procedimento per inottemperanza, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento istruttorio, le imprese non hanno mostrato alcuna volontà di ottemperare, non proponendo soluzioni alternative a quella oggetto di censura nel provvedimento del giugno 1997. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deliberato, nel novembre 1998, di comminare un'ulteriore sanzione pecuniaria, limitandola al minimo edittale, pari al doppio della sanzione applicata nel giugno 1997, per un ammontare complessivo di 2722,5 milioni di lire.

---

## PRODOTTI FARMACEUTICI

---

### Gli interventi dell'Autorità

Nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha svolto un'intensa attività di tutela e promozione della concorrenza nel settore farmaceutico. Tale attività si colloca nel contesto della relativamente recente liberalizzazione, avvenuta a fine 1995, del prezzo dei farmaci di fascia C, per i quali non è previsto alcun rimborso pubblico (per i farmaci da banco, i prezzi sono liberi dal 1990). L'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997<sup>7</sup> aveva evidenziato che, nel biennio successivo alla liberalizzazione, il 50% delle specialità medicinali collocate in fascia C ha registrato aumenti di prezzo; il valore mediano degli incrementi di prezzo è stato del 17,4%. Inoltre, in diversi mercati gli incrementi nei prezzi hanno seguito andamenti identici. Ciò poneva in risalto come la liberalizzazione dei prezzi, pur rappresentando il necessario passo iniziale nella direzione di una maggiore competizione, non avesse in molti casi incentivato comportamenti concorrenziali da parte delle imprese e non avesse dunque portato al desiderato effetto positivo per i consumatori. Nell'analizzare le cause di tale risultato, l'Autorità ha sottolineato che si possono distinguere le responsabilità connesse ai comportamenti delle imprese da quelle derivanti da un quadro incompleto di liberalizzazione.

Sotto il primo profilo, nel corso dell'anno sono state riscontrate tre intese restrittive della concorrenza tra imprese farmaceutiche volte alla determinazione dei prezzi (BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI, ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). E' stata inoltre avviata un'ulteriore istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte di Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE)<sup>8</sup>.

Per quanto concerne la regolamentazione, nel periodo sono stati effettuati due interventi di segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, volti a indicare modifiche della normativa che sarebbero funzionali a promuovere un assetto di mercato più conforme ai principi della concorrenza. La prima segnalazione riguarda le modalità di regolazione del prezzo dei farmaci di classe C e la seconda la disciplina dell'attività di vendita al dettaglio dei farmaci (DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI; REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI).

Va infine menzionata un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, volta a verificare l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES).

***Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici***

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato, nei confronti delle società Merck Sharp & Dohme Italia Spa, Neopharmed Spa, Istituto Gentili Spa, Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite Spa e Mediolanum Farmaceutici Spa, per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci delle suddette società, collocati nella classe C. Tali farmaci sono a totale carico del paziente e in regime di libera determinazione del prezzo da parte delle imprese. In particolare, oggetto del procedimento istruttorio sono stati i farmaci a base di un principio attivo denominato simvastatina e indicati per la cura delle ipercolesterolemie.

Il brevetto relativo alla simvastatina è detenuto dalla società statunitense Merck & Co. Inc., che controlla in Italia le società Merck Sharp & Dohme Italia e Neopharmed. Tale società ha concluso una pluralità di contratti di licenza e di fornitura con Istituto Gentili, Sigmatau Industrie Farmaceutiche Riunite e Mediolanum Farmaceutici, in base ai quali queste imprese commercializzavano farmaci a base dello stesso principio attivo ma con una diversa denominazione commerciale. In virtù dell'esistenza di tali rapporti, il procedimento è stato esteso anche a Merck & Co. Inc. e ai rapporti di licenza, fornitura e collaborazione commerciale esistenti tra le imprese.

La pratica della commercializzazione, da parte di imprese diverse, di specialità medicinali merceologicamente identiche con nomi commerciali differenti, denominata *comarketing*, si è sviluppata alla fine degli anni Ottanta e risulta assai diffusa nell'industria

7. Cfr. in particolare la sintesi delle conclusioni dell'indagine contenuta nella Relazione annuale dello scorso anno.

8. Al 31 marzo è in corso anche l'istruttoria SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO

BIOLOGICO STRODER, avviata lo scorso anno in merito a una possibile intesa restrittiva della concorrenza.



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

Nel corso del procedimento istruttorio è emerso tuttavia che a partire dal luglio 1996, ovvero dal momento in cui a seguito di un intervento di riclassificazione dei farmaci interessati è stato liberalizzato il prezzo di vendita al pubblico della confezione da 20 compresse da 10mg di principio attivo<sup>9</sup>, tutte le imprese parti del procedimento hanno applicato a tali confezioni aumenti di prezzo esattamente di pari entità in modo quasi perfettamente contestuale.

L'Autorità ha osservato che le confezioni in classe C risultavano configurare un segmento distinto rispetto alle confezioni a base del medesimo principio attivo classificate in classe A, in relazione all'esistenza di due distinte tipologie di consumatori, l'una attenta al prezzo e con una elevata reattività alle variazioni di questo, l'altra invece con una minore sensibilità al prezzo e indirizzata solamente dalla prescrizione medica e dalla qualità/innovatività dei prodotti. In questo contesto, è stato ritenuto che le condotte riscontrate fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo delle confezioni in classe C. Oltre all'evidenza relativa ai parallelismi di prezzo dei farmaci in questione, gli elementi a supporto dell'individuazione di una pratica concordata sono stati l'esistenza di comunicazioni con le quali Merck Sharp & Dohme Italia annunciava preventivamente alle altre imprese la propria intenzione di aumentare il prezzo e contenenti l'invito ad adeguarsi, invito recepito dai destinatari, nonché l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

La circostanza che le comunicazioni sugli aumenti di prezzo provenissero da una società controllata da quella titolare del brevetto sul principio attivo e fornitrice del medesimo ha reso necessario stabilire se tali comunicazioni fossero funzionali all'efficacia del rapporto verticale tra fornitore e distributore, ovvero avessero diversa natura, potendo anche integrare un'intesa fra imprese direttamente concorrenti. Al riguardo, è stato possibile escludere che le



comunicazioni avessero natura di mere raccomandazioni di prezzo da parte del produttore nei confronti dei distributori, in quanto esse non erano finalizzate a limitare il prezzo di rivendita del prodotto da parte delle imprese distributrici, come generalmente avviene nei casi in cui il produttore non partecipa all'attività distributiva, bensì apparivano volte a eliminare il rischio di strategie di prezzo non uniformi fra imprese concorrenti nello stesso mercato. Le comunicazioni avevano, infatti, lo scopo dichiarato di informare le altre imprese dell'intenzione di Merck Sharp & Dohme Italia di aumentare il prezzo, inducendole a procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e a realizzare in tal modo una pratica collusiva.

Una volta stabilito che i comportamenti delle imprese oggetto di istruttoria andavano analizzati come intesa orizzontale, l'Autorità ha ritenuto che la pratica concordata di fissazione congiunta dei prezzi delle confezioni in classe C costituisse un'intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tale intesa ha avuto come effetto un aumento dei prezzi pari al 47% in soli dieci mesi ed è risultata consistente in quanto realizzata da imprese con una quota di mercato congiunta rilevante, pari al 67% per il segmento in classe C e al 63% nel più ampio mercato complessivo delle statine. Data la gravità del comportamento restrittivo accertato, l'Autorità ha inflitto sanzioni amministrative pecuniarie alle imprese, nella misura del 3% del fatturato relativo ai prodotti interessati, per un ammontare complessivo di 115 milioni di lire.

### ***Byk Gulden Italia-Istituto Gentili***

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio aperto nei confronti delle società Byk Gulden Italia Spa e Istituto Gentili Spa in relazione ad andamenti paralleli nei prezzi di alcuni farmaci destinati alla cura di infezioni recidivanti dell'apparato respiratorio. Tali farmaci sono collocati nella classe di rimborso C e dunque sono a totale carico del paziente; il loro prezzo è liberamente determinato dalle imprese.

Sono numerosi gli elementi di somiglianza con il procedimento riguardante le imprese Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme

Italia-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici. Anche nel caso in esame i prodotti oggetto dell'istruttoria si basavano sul medesimo principio attivo, in relazione al quale esiste un brevetto detenuto dalla società Laboratoires OM (ora OM Pharma); tale società aveva stipulato contratti di fornitura del principio attivo con le società Istituto Gentili e Byk Gulden Italia, che commercializzavano specialità medicinali a base di detto principio attivo con denominazioni commerciali diverse (*comarketing*). Nel caso di specie, tuttavia, l'impresa titolare del brevetto e produttrice del principio attivo, OM Pharma, non partecipava direttamente alla distribuzione del prodotto in Italia.

Dati i rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo a Laboratoires OM e dal punto di vista oggettivo ai rapporti di fornitura e collaborazione commerciale. Inoltre, poiché l'Istituto Gentili aveva ceduto, successivamente ai comportamenti oggetto dell'indagine, il ramo di azienda relativa al prodotto in esame alla società Abiogen Pharma, il procedimento è stato esteso anche a tale società.

Sulla base delle evidenze raccolte è emerso che Istituto Gentili e Byk Gulden Italia dal gennaio 1996 al maggio 1997 hanno aumentato per quattro volte il prezzo delle specialità medicinali interessate. Tali variazioni risultano esattamente di pari entità e sono state poste in essere in due casi a partire dal medesimo giorno, in un caso in due giorni consecutivi e da ultimo con un intervallo di quindici giorni. L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti riscontrati fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo dei prodotti distribuiti in *comarketing*. Gli elementi a supporto di tale conclusione sono stati: l'evidenza sui parallelismi di prezzo dei farmaci in questione; l'esistenza di contatti, comunicazioni e discussioni aventi ad oggetto le politiche di prezzo delle due imprese; l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

Tale pratica concordata è stata valutata come intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto ha avuto l'effetto di eliminare l'incertezza circa il reciproco comportamento delle due imprese, comportando il raggiungimento di un equilibrio dei prezzi diverso rispetto a quello che si sarebbe determinato in regime di concorrenza. L'intesa è risultata consistente in quanto realizzata dalle prime due imprese sul mercato, dotate congiuntamente di una quota di mercato pari al 36%.

Viceversa l'Autorità, pur riconoscendo che in generale il coordinamento tra imprese in *comarketing* al fine di definire in modo congiunto le strategie di commercializzazione comporta una limitazione dei rispettivi ambiti concorrenziali, ha ritenuto che l'attività, riscon-

trata nel corso dell'istruttoria e concretizzatasi in frequenti riunioni e scambi di informazioni tra le due imprese e la società produttrice Laboratoires OM, volta a definire il contenuto scientifico dei messaggi da trasmettere ai medici e a discutere le attività promozionali dei rispettivi prodotti, non integrasse in quanto tale un'autonoma violazione delle regole di concorrenza.

Data la gravità del comportamento restrittivo riscontrato relativo alla fissazione dei prezzi, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Byk Gulden Italia e Istituto Gentili nella misura del 3% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto dell'intesa, per un ammontare complessivo di 705,57 milioni di lire. Nessuna responsabilità è invece stata attribuita ad Abiogen Pharma, in quanto i comportamenti illeciti erano cessati al momento dell'acquisto del ramo d'azienda da Gentili.

### *Assosalute-Codice di autoregolamentazione*

Nel marzo 1998 Assosalute, associazione di categoria delle imprese produttrici di farmaci di automedicazione, ha presentato una richiesta di autorizzazione in deroga al divieto delle intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativamente a un codice di autoregolamentazione delle variazioni di prezzo dei farmaci per automedicazione.

Il meccanismo contenuto in tale codice prevedeva che venisse individuato, come base di calcolo degli incrementi dei prezzi che ciascuna impresa poteva effettuare nel 1998, un fatturato determinato moltiplicando i prezzi di tutti i farmaci per automedicazione in vigore al 31 dicembre 1997 per i volumi di vendita del 1997. Era poi stabilito che l'aumento dei prezzi dei diversi prodotti nel 1998 poteva avvenire solamente in misura tale da generare un fatturato, ugualmente calcolato in base alle quantità vendute nel 1997, il cui ammontare non doveva aumentare più del 4% rispetto al fatturato precedentemente individuato. Dato questo vincolo, i prezzi delle singole specialità potevano variare liberamente, con l'unico limite di un incremento massimo del 15% rispetto al prezzo praticato al 31 dicembre 1997.

I farmaci per automedicazione sono quei prodotti che, per la loro composizione e il loro obiettivo terapeutico, sono destinati a essere utilizzati senza l'intervento di un medico per la diagnosi, la prescrizione o la sorveglianza nel corso del trattamento. Si tratta in sostanza di medicinali finalizzati alla medicazione di patologie minori, che incidono transitoriamente sullo stato di salute e sono facilmente identificabili e risolvibili dal paziente stesso. Essi possono essere

venduti senza obbligo di prescrizione medica ed essere pubblicizzati direttamente ai consumatori. L'onere dell'acquisto di tali farmaci è a totale carico del cittadino e i prezzi di vendita sono liberalizzati.

L'Autorità ha osservato che il meccanismo previsto dal codice, basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese, avrebbe consentito a ciascuna di esse di prevedere la condotta in termini di politiche di prezzo dei concorrenti. Anche nel caso di fissazione tra imprese concorrenti di limiti massimi di incremento dei prezzi, il limite concordato riduce il grado di incertezza circa il comportamento degli altri operatori e può costituire un punto di riferimento per la collusione. L'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice sarebbe, infine, stata accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Assosalute, volta a rendere le previsioni del codice maggiormente cogenti per le imprese associate, riducendo così ulteriormente il confronto concorrenziale delle stesse sul prezzo. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che il codice di autoregolamentazione di Assosalute volto a determinare i prezzi di vendita dei farmaci integrasse un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

L'Autorità non ha ritenuto sussistenti gli elementi necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4, rigettando pertanto la richiesta di Assosalute. Infatti, dall'applicazione del codice non sarebbero derivati miglioramenti dal lato dell'offerta; i presunti miglioramenti prospettati da Assosalute, consistenti nella riduzione dell'incertezza sulle variazioni di prezzo, tale da consentire alle imprese una più efficace pianificazione organizzativa e, segnatamente, il potenziamento delle attività di ricerca e sviluppo, con effetti positivi sulla qualità del prodotto, non costituivano altro che mere ipotesi, a cui non corrispondevano evidenze concrete. Dalla mancanza di miglioramenti oggettivi nella produzione o distribuzione risultava anche l'assenza di comprovati sostanziali benefici per i consumatori derivanti dall'intesa. Inoltre, il meccanismo di autoregolamentazione previsto dal codice avrebbe finito per tradursi in una sostanziale eliminazione della concorrenza per una parte rilevante del mercato, riguardando numerosi e importanti produttori di farmaci per automedicazione.

### ***Farmindustria-Codice di autoregolamentazione***

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Farmindustria, associazione di categoria delle imprese che producono farmaci etici, vendibili al pubblico solo dietro prescrizione medica, volta in particolare ad accertare la compatibilità con

l'articolo 2 della legge n. 287/90 di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, per i quali non è previsto alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale e i cui prezzi sono liberamente determinati dalle imprese farmaceutiche. Si tratta di farmaci che vengono utilizzati per la cura di numerosissime patologie. L'Autorità ha ritenuto che il codice di autoregolamentazione adottato da Farindustria possa costituire un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, avente quale oggetto la fissazione del prezzo fra imprese concorrenti.

L'istruttoria è stata avviata anche in relazione ad altre attività associative svolte da Farindustria, tali da avere come effetto il coordinamento del comportamento fra imprese concorrenti. Tale coordinamento sembra aver interessato, in particolare, le attività promozionali nei confronti dei medici, le forniture ospedaliere, l'attività distributiva dei prodotti farmaceutici, la concessione di licenze da parte delle multinazionali alle piccole e medie imprese nazionali, lo sviluppo dei farmaci generici e, più in generale, lo scambio di informazioni tra le imprese farmaceutiche associate. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti possano costituire intese restrittive, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al 31 marzo 1999, il procedimento è in corso.

### ***Alcon Laboratories-Innovation Technologies***

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Alcon Laboratories Inc. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, in relazione all'acquisizione della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998. Entrambe le società sono attive nella produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici. Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

### ***Segnalazione sulla determinazione del prezzo dei farmaci***

Come già accennato, i prezzi dei farmaci in fascia C, non soggetti ad alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale, sono stati completamente liberalizzati a partire dal 20 novembre 1995. L'indagine conoscitiva nel settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997 aveva evidenziato, sotto il profilo regolamentare, come la liberalizzazione del prezzo fosse avvenuta mantenendo in

vita una serie di altri ostacoli di carattere normativo, che costituivano elementi di rigidità e di vincolo ai comportamenti di impresa, tali da limitare le strategie concorrenziali degli operatori, se non da facilitare iniziative collusive. L'Autorità aveva pertanto suggerito alcuni interventi volti ad apportare modifiche al sistema di regolamentazione del settore farmaceutico, quali: l'abolizione del sistema del prezzo unico su tutto il territorio nazionale per i farmaci il cui prezzo è liberamente determinato dalle imprese; l'abolizione dell'obbligo per i grossisti di detenere almeno il 90% delle specialità medicinali in commercio; l'introduzione di effettive condizioni per la diffusione dei farmaci generici.

Queste argomentazioni sono state ribadite nell'aprile 1998, in una segnalazione effettuata dall'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio e al Ministro della Sanità, in merito a una norma contenuta nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativa al controllo dei prezzi dei farmaci in fascia C (articolo 36, comma 12). Tale norma prevede che il Ministro della Sanità adotti iniziative dirette ad impedire aumenti ingiustificati dei prezzi dei medicinali collocati nella classe C. Gli eventuali aumenti dei prezzi sono ammessi esclusivamente a decorrere dalla comunicazione da parte delle imprese al Ministero della Sanità e al CIPE e con frequenza annuale.

L'Autorità ha sottolineato, al riguardo, che la previsione di interventi di regolamentazione dei prezzi da parte del Ministro della Sanità appare in contrasto rispetto sia alle recenti scelte di liberalizzazione del settore farmaceutico adottate a livello normativo, sia più in generale al processo di apertura alla concorrenza avviato in tale settore nei principali paesi europei. In particolare, la norma in esame sostanzialmente attribuisce al Ministero della Sanità la facoltà di valutare quando gli incrementi di prezzo siano «non giustificati». In un ambito in cui l'assenza di esigenze di contenimento della spesa farmaceutica pubblica garantisce che il mercato possa essere sottoposto esclusivamente alle regole della concorrenza, è difficile individuare parametri, diversi dal rispetto delle norme contenute nella legge n. 287/90, che possano consentire una qualificazione in tal senso dei prezzi determinati dalle imprese.

Inoltre, la reintroduzione di elementi di regolamentazione può favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese (ad esempio, nel caso dell'imposizione di limiti di incremento massimi, le imprese avrebbero un immediato punto di riferimento a cui allineare i propri prezzi). La stessa comunicazione preventiva delle variazioni di prezzo al CIPE e al Ministero della Sanità costituisce di fatto uno strumento che agevola l'eventuale adozione di politiche di prezzo coordinate tra le imprese. Pertanto, l'Autorità ha sottolineato che

la disposizione contenuta nell'articolo 36, comma 12, della legge n. 449/97 non solo va nella direzione opposta rispetto all'auspicata rimozione degli ostacoli normativi ancora esistenti, ma rischia di vanificare gli interventi a tutela della concorrenza intrapresi dall'Autorità, offrendo alle imprese strumenti idonei a facilitare comportamenti coordinati di determinazione dei prezzi.

### ***Segnalazione sulla regolamentazione degli esercizi farmaceutici***

Nel giugno 1998 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio e ai Ministri della Sanità e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in cui viene evidenziata l'opportunità di rivedere la disciplina degli esercizi farmaceutici vigente in Italia<sup>10</sup> al fine di eliminare alcune restrizioni della concorrenza che appaiono prive di giustificazioni di interesse generale.

La segnalazione ha preso in considerazione tutti i principali aspetti della vigente regolamentazione, soffermandosi in particolare sui diritti di esclusiva per l'attività di vendita dei farmaci, sulla predeterminazione numerica degli esercizi farmaceutici e sui vincoli che limitano la possibilità per gli operatori di farsi pubblicità e determinare autonomamente gli orari di vendita.

In Italia i farmacisti detengono un'esclusiva per le attività di produzione e vendita al pubblico di medicinali che si estende, oltre che ai farmaci per cui è richiesta una prescrizione medica (cosiddetti farmaci etici), anche agli altri medicinali. L'Autorità ha sottolineato che l'ampiezza della riserva attribuita ai farmacisti appare sproporzionata rispetto all'obiettivo, peraltro imprescindibile, di tutelare la salute pubblica. Tenendo conto anche dell'esperienza di altri paesi, infatti, solo per i farmaci etici sussistono elementi di pericolosità connessi a un uso incontrollato del prodotto tali da suggerire una limitazione dei canali di vendita. Una rimozione del monopolio attribuito ai farmacisti per la vendita dei medicinali non etici non solo non sarebbe pregiudizievole per la salute pubblica, ma consentirebbe al consumatore un più facile e meno costoso accesso a tali prodotti.

10. Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico; decreto del Presidente della Repubblica 21 agosto

1971, n. 1275, Regolamento per l'esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475; legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico.



Inoltre, l'esistenza di canali alternativi di vendita dei farmaci non etici potrebbe incentivare i farmacisti a mettere effettivamente a disposizione dei clienti la propria professionalità in materia farmacologica, rendendo un servizio aggiuntivo al cliente che potrebbe rappresentare un rilevante elemento di differenziazione rispetto ad altre forme distributive.

La distribuzione territoriale delle farmacie in Italia è regolamentata per legge. In particolare, la normativa prevede che il numero di farmacie autorizzabili in ciascun comune sia limitato in base a criteri demografici, geografici e di distanza minima tra punti di vendita. Ciò è realizzato attraverso la predisposizione, in ogni comune, di una «pianta organica», atto di contenuto programmatico sottoposto a revisione ogni due anni. I Comuni hanno per legge un diritto di prelazione sull'assunzione della titolarità di metà delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica<sup>11</sup>.

L'Autorità ha sottolineato come le vigenti restrizioni non siano strettamente necessarie in ordine a esigenze di interesse generale, facendo anche presente che in altri paesi l'apertura di nuove farmacie e le scelte in materia di localizzazione non sono soggette ad analoghe limitazioni. Il contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale appare finalizzato a garantire i livelli di reddito degli esercenti, piuttosto che conseguire l'obiettivo di una soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi farmaceutici. E' significativo, al riguardo, il fatto che più di un quarto della popolazione italiana abbia a disposizione solo una farmacia nel proprio comune di residenza e, pertanto, nei giorni e negli orari di chiusura, debba sopportare il disagio di doversi recare in un comune limitrofo. L'obiettivo di garantire un livello minimo di servizio su tutto il territorio nazionale potrebbe più efficacemente essere conseguito individuando indicatori di adeguatezza del servizio, quale per esempio il numero minimo di farmacie che dovrebbe operare in ogni ambito territoriale, e prevedendo l'apertura delle farmacie comunali limitatamente ai casi in cui, a posteriori, risulti che l'entrata di operatori privati non è sufficiente a raggiungere l'obiettivo perseguito.

Per quanto concerne la regolamentazione dei comportamenti nell'esercizio dell'attività, l'Autorità si è soffermata sia sulla disciplina degli orari di vendita che sui vigenti divieti in materia pubblicitaria. Per il primo aspetto, è stato sottolineato che la normativa attualmente non si limita a imporre un orario minimo di vendita e obblighi di apertura, a turno, nei giorni festivi e nella fascia notturna, al fine di garantire la disponibilità del servizio ai cittadini: essa sancisce infatti anche il divieto di apertura degli esercizi al di fuori degli orari prefissati. Una maggiore flessibilità, da questo



punto di vista, potrebbe accrescere la concorrenza tra i punti di vendita e aumentare l'offerta del servizio oltre il minimo garantito, a vantaggio del consumatore.

Con riferimento ai vigenti limiti in materia di pubblicità (la legge 5 febbraio 1992, n. 175 in materia di pubblicità sanitaria consente unicamente di pubblicare inserzioni pubblicitarie sugli elenchi telefonici, previa autorizzazione del Sindaco), l'Autorità ha sottolineato che in un mercato nel quale la regolamentazione pone già molti vincoli all'esplicarsi della concorrenza, la possibilità di utilizzare lo strumento pubblicitario rappresenterebbe per gli operatori un importante mezzo per informare i consumatori sulla convenienza relativa del proprio esercizio, anche tenuto conto del fatto che molti dei prodotti e dei servizi commercializzati sono a prezzo libero.

Al 31 marzo 1999 la questione del riordino della disciplina degli esercizi farmaceutici è all'esame della Commissione XII (Sanità) del Senato<sup>12</sup>. In quella sede presumibilmente verranno prese in considerazione le osservazioni dell'Autorità.

---

## PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

---

### *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*

### **Gli interventi dell'Autorità**

A seguito di una denuncia anonima relativa a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato del conglomerato bituminoso nel territorio del Veneto, l'Autorità, nel novembre 1998, ha avviato un'istruttoria nei confronti del Consorzio Qualità Veneta Asfalti e delle imprese ad esso aderenti per verificare se sia stata posta in essere un'intesa restrittiva della concorrenza idonea a ripartire il mercato e a fissare i prezzi minimi di vendita.

Oggetto di attenzione sono, in particolare, le disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto e del regolamento interno del Consorzio relative al contingentamento della produzione tra le imprese sulla base di quote di mercato storiche, alla fissazione di particolari modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita e alla limitazione delle vendite sottocosto. L'istruttoria concerne, inoltre, il sistema di scambio di informazioni

---

11. Legge n. 475/68, articolo 9.

12. Cfr. A.S. 2992.

su base stabile riguardo ai costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso e i meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

---

## MEZZI DI TRASPORTO

---

### Gli interventi dell'Autorità

#### *Goriziane-Fiat Ferroviaria*

Nel dicembre 1998 l'Autorità, al termine di un'istruttoria avviata su denuncia della società Goriziane Spa nei confronti di Fiat Ferroviaria Spa, ha ritenuto che il comportamento posto in essere da quest'ultima, consistente nel rifiuto di vendere a imprese concorrenti i ricambi necessari per la partecipazione a una licitazione privata, indetta dalla Gestione Commissariale Governativa delle Ferrovie Appulo-Lucane per l'affidamento della revisione generale dei motori diesel Fiat/Iveco per automotrici ferroviarie, costituisse un abuso di posizione dominante.

Nell'ambito dell'istruttoria, sono state analizzate le condizioni di concorrenza, rispettivamente, nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, nel mercato dei relativi motori e componenti di ricambio e, infine, nel mercato della revisione dei suddetti motori. Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, ritenuto di dimensione nazionale in quanto le specificità degli standard tecnici rendono ancora oggi difficile per produttori di altri Stati aggiudicarsi appalti in Italia, il parco automotrici attualmente in uso sulla rete ferroviaria è quasi interamente di produzione di Fiat Ferroviaria, con una quota di mercato di oltre il 97%.

Per quanto riguarda il mercato dei motori per automotrici, è stato evidenziato come la domanda sia prevalentemente una domanda di motori di scorta. L'allestimento dei motori diesel per automotrici richiede un elevato grado di specializzazione e la disponibilità di componenti specificamente progettati e realizzati dalla casa produttrice dell'automotrice. Per tali ragioni, l'ampiezza della quota detenuta da Fiat Ferroviaria nel mercato delle automotrici e l'elevata durata della vita media di un locomotore (oltre 20 anni) eliminano qualsiasi autonomia di comportamento da parte della domanda anche in tale mercato, configurando una posizione dominante da parte di Fiat. La quota di mercato di Fiat Ferroviaria è, d'altro canto, analoga a quella detenuta dalla stessa nel mercato delle automotrici.

Nel mercato della revisione e riparazione di motori diesel per applicazioni ferroviarie in Italia sono presenti, oltre a Fiat Ferroviaria, alcune imprese specializzate. Tradizionalmente, si è riscontrato un elevato ricorso da parte delle aziende ferroviarie all'autoproduzione del servizio. Nei prossimi anni, tuttavia, il mercato della revisione dei motori per automotrici ferroviarie appare destinato ad acquisire dimensioni significativamente più rilevanti di quelle attuali, in quanto il grado crescente di specializzazione richiesto e i costi dell'autoproduzione inducono gli enti ferroviari, con frequenza sempre maggiore, a delegare all'esterno l'attività di revisione.

In questo contesto, il rifiuto da parte di Fiat Ferroviaria di fornire i componenti di ricambio originali, essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane, ai propri clienti e concorrenti nel mercato della revisione, ha consentito a Fiat Ferroviaria di eliminare qualsiasi forma di concorrenza nell'offerta dei servizi di revisione. L'Autorità ha pertanto ritenuto che Fiat Ferroviaria abbia sfruttato in modo abusivo la posizione dominante detenuta nei mercati delle automotrici e dei motori, per estendere tale posizione anche nel mercato a valle della revisione, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Attraverso tale comportamento, Fiat Ferroviaria si è aggiudicata la gara, impedendo ad altri operatori di prendervi parte e arrecando un pregiudizio alle Ferrovie Appulo-Lucane, che sono state private della possibilità di scelta tra offerte alternative. Il rifiuto di Fiat Ferroviaria è stato considerato dall'Autorità tanto più grave in quanto diretto a ostacolare la concorrenza in un mercato attualmente in fase di sviluppo.

In relazione alla gravità dei comportamenti riscontrati, è stata irrogata una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, pari al 4% del fatturato realizzato da Fiat relativamente ai prodotti oggetto dell'abuso di posizione dominante, ossia alla revisione dei motori diesel per automotrici ferroviarie, inclusa la fornitura dei pezzi di ricambio, per un ammontare di 15 milioni di lire.

---

#### ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

---

Nel corso dell'anno, è stato oggetto di un'intensa attività di tutela della concorrenza da parte dell'Autorità il settore ascensoristico, che comprende la produzione, l'installazione e la manutenzione degli ascensori. I maggiori operatori del settore sono tre imprese verticalmente integrate, controllate da soggetti esteri, Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa, attive sia nella costruzione dei singoli

**Gli interventi  
dell'Autorità  
nel settore  
ascensoristico**

componenti costitutivi degli ascensori che nell'installazione e nella manutenzione degli impianti. Esse operano sul territorio nazionale attraverso filiali periferiche, società controllate o legate loro da rapporti di varia natura.

Le altre imprese attive nel settore operano abitualmente in una o più fasi del processo produttivo, senza però raggiungere lo stesso livello di integrazione verticale dei tre gruppi menzionati. Nella prima fase del processo produttivo, ossia la componentistica per ascensori, operano più di cento imprese, alcune delle quali in grado di offrire sul mercato anche l'intero insieme dei componenti necessari a costruire un impianto. Esse generalmente vendono i propri prodotti alle piccole e medie imprese attive nell'installazione, dislocate sul territorio nazionale. Alcune imprese di componentistica presentano un grado di specializzazione estremamente elevato e sono presenti sul mercato solo con determinati componenti specifici, che vendono anche ai gruppi maggiori. In generale le imprese attive nella componentistica non operano nei mercati a valle dell'installazione e della manutenzione.

Queste ultime attività sono svolte, oltre che dai principali gruppi, anche da numerose imprese di piccole e medie dimensioni che operano a livello quasi esclusivamente locale. Esse talvolta producono parte dei componenti costitutivi che installano, ma perlopiù si limitano ad assemblare i componenti acquistati dalle imprese specializzate nella produzione. Un'altra importante caratteristica del settore è che chi richiede i servizi di installazione (le imprese edili) è un soggetto distinto da chi domanda i servizi di manutenzione (i proprietari degli immobili o gli amministratori di condominio). Ne consegue che le imprese sono poste nella condizione di potere sfruttare la propria eventuale posizione di vantaggio nei mercati secondari senza temere ritorsioni dell'acquirente nel mercato dell'installazione degli ascensori.

Il mercato della manutenzione risulta estremamente importante per le imprese ascensoristiche a causa sia dell'elevato numero di impianti per i quali esiste l'obbligo di manutenzione (circa 650.000), sia della ridotta domanda di nuovi impianti (circa 10.000 all'anno). Nel corso dell'attività procedimentale, è stato evidenziato come i servizi di manutenzione risultino particolarmente remunerativi rispetto a quelli di installazione di nuovi impianti. In questo contesto, sembra che frequentemente le imprese ascensoristiche vendano i nuovi impianti a costi estremamente contenuti, recuperando i mancati guadagni nell'attività di manutenzione. Nella medesima prospettiva, i maggiori gruppi stanno realizzando una politica di acquisizione di piccole e medie imprese attive nell'installazione e manutenzione, principalmente al fine di aumentare il parco ascensori in manutenzione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa volta alla fissazione dei prezzi per i servizi di manutenzione degli ascensori, posta in essere attraverso le principali associazioni di categoria (IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI), ha sanzionato il gruppo Otis per la mancata comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione e in merito a quattro di esse ha condotto un'istruttoria per verificarne l'impatto sulla concorrenza nel mercato dell'installazione di ascensori in Toscana (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ). Infine, è stata avviata un'istruttoria, tuttora in corso, per verificare eventuali abusi di posizione dominante o intese restrittive della concorrenza nel mercato della manutenzione degli ascensori da parte di Otis, Kone e Schindler (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

### *Imprese di costruzione e manutenzione ascensori*

Nello scorso mese di ottobre l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della principale associazione nazionale di categoria nel settore della manutenzione degli ascensori (Associazione Nazionale Imprese di Costruzione e Manutenzione Ascensori-Anacam), delle sue sezioni regionali dell'Emilia Romagna e delle Marche e di un'altra associazione nazionale di piccole imprese attiva nello stesso settore (Consorzio Nazionale Piccole Imprese Ascensoristiche Indipendenti-Conpiiai). L'istruttoria ha avuto ad oggetto l'elaborazione, l'adozione e la diffusione, da parte di tali associazioni, di tariffari contenenti i prezzi dei servizi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli ascensori.

Nel corso del procedimento è emersa l'esistenza di documenti contenenti dettagliate indicazioni per la fissazione dei prezzi dei servizi di manutenzione degli ascensori, elaborati dalle sezioni delle Marche e dell'Emilia Romagna dell'Anacam. Tali documenti risultano essere stati utilizzati come listini prezzi non solo dalle imprese aderenti all'Anacam, ma anche da quelle associate al Conpiiai. Inoltre, è emerso che le associazioni di categoria si sono attivamente adoperate per garantire il rispetto dei tariffari da parte degli associati.

L'Autorità ha osservato che l'adozione di tariffari da parte di associazioni di imprese che rappresentano la quasi totalità del mercato è atta a falsare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali all'interno dei mercati locali della manutenzione, in ultima analisi a danno del consumatore. Sulla base di queste considerazioni è stato ritenuto che il comportamento di Anacam, delle sue sezioni locali e di Conpiiai determinasse una violazione dell'articolo 2,

comma 2, della legge n. 287/90 e le parti sono state diffidate dall'elaborare, adottare e diffondere documenti aventi contenuto e finalità analoghi a quelli oggetto di istruttoria.

***Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori Montacarichi-Otis/Varie società***

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti delle società Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori Montacarichi-Ceam Srl e Otis Spa, appartenenti al gruppo statunitense United Technologies Corporation, per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione. Le operazioni, comunicate tardivamente all'Autorità, riguardavano imprese operanti, principalmente a livello locale, nel settore della installazione e manutenzione degli impianti di ascensore (Apulia Srl, Elevat Srl, Balloni Elevator Service Srl, Bertoli Srl, Galbiati Impianti Srl, Alfa Elevatori Srl, Giuli Srl, Bertolla Srl, Maimel Srl, Ramo Azienda Ligure, Azienda Brenta ASC, Casicci & Angori Srl, Bama Srl, Alberi Vincenzo Srl, Azienda Valsecchi, Ramo Azienda Gumag). Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, a carico di Otis e Ceam, per un ammontare, rispettivamente, di 72 e 48 milioni di lire.

Contestualmente alla chiusura del procedimento relativo alla mancata comunicazione preventiva, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, in merito a quattro delle operazioni di concentrazione, aventi ad oggetto l'acquisizione del controllo congiunto di imprese di installazione e manutenzione di impianti ascensoristici attive nella regione Toscana (Elevat Srl, Bertolla Srl, Casicci e Angori Srl e Alberi Vincenzo Srl). L'istruttoria era volta a verificare se, in considerazione delle rilevanti quote di mercato raggiunte dal gruppo Otis in Toscana, le concentrazioni determinassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

Nella valutazione delle quattro concentrazioni, è stato individuato come mercato rilevante del prodotto, nel quale si verificavano i principali effetti delle operazioni, quello dell'installazione di nuovi impianti. La dimensione geografica del mercato è stata considerata tendenzialmente regionale, in quanto ragioni di costo, in relazione al modesto valore del bene venduto, impongono che l'impresa installatrice sia localizzata non lontano dall'edificio nel quale viene collocato l'impianto.

Alla luce delle risultanze istruttorie e tenuto conto dell'effettiva situazione del mercato dell'installazione dei nuovi impianti ascensoristici in Toscana, l'Autorità ha osservato che la posizione raggiunta dal gruppo Otis in seguito alle operazioni di concentrazione in esame, pur attestandosi su una quota di circa il 40%, non era tale da costituire, di per sé, un ostacolo al corretto svolgersi del gioco concorrenziale. Anzitutto, le operazioni in esame, in virtù della dimensione assai contenuta delle imprese acquisite, non hanno contribuito in maniera apprezzabile al rafforzamento della posizione del gruppo Otis. L'Autorità ha inoltre osservato che, per quanto la quota di mercato detenuta dal gruppo Otis assuma in Toscana un rilievo particolare, su tale mercato operano anche altri importanti e qualificati concorrenti quali Kone e Schindler. Tali gruppi, in virtù delle quote di mercato detenute, della loro natura di imprese verticalmente integrate su tutta la filiera produttiva e degli affermati marchi di cui dispongono, appaiono in grado di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale sul gruppo Otis. Inoltre, numerose piccole imprese ascensoristiche sono risultate in condizioni di entrare significativamente sul mercato dell'installazione degli ascensori nel caso in cui un aumento dei prezzi dei nuovi impianti, dovuto allo sfruttamento della posizione di rilievo del gruppo Otis nel mercato, rendesse più remunerativa tale attività.

L'Autorità ha infine rilevato come le operazioni in esame non abbiano comportato la completa sostituzione degli impianti installati dalle imprese acquisite con ascensori prodotti dal gruppo Otis. Queste infatti continuano ad installare una quota significativa di impianti acquistati dalle imprese di componentistica indipendenti, in tal modo limitando l'impatto delle acquisizioni in esame sul mercato della componentistica. In base a queste considerazioni l'Autorità ha concluso che, sebbene il gruppo Otis detenga nel mercato della installazione dei nuovi impianti in Toscana una posizione di rilievo, le operazioni di concentrazione in esame non hanno contribuito a modificare in modo sostanziale la struttura dell'offerta nel mercato interessato.

### ***Otis -Kone Italia -Schindler***

Nel febbraio 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa per accertare possibili violazioni agli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nei mercati della manutenzione e dei pezzi di ricambio degli ascensori. Il procedimento ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentano difficoltà ad operare sia nei mercati della installa-

zione sia nei mercati della manutenzione degli ascensori a causa dei comportamenti posti in essere dalle grandi imprese. Secondo quanto segnalato, Otis, Kone e Schindler, al momento della installazione degli ascensori vincolano i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Le imprese rifiuterebbero, altresì, di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e alle imprese indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'insieme di questi comportamenti appare tale da ostacolare significativamente l'attività delle imprese indipendenti nel mercato della manutenzione.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deciso l'avvio dell'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, al fine di verificare se a ciascuna delle imprese coinvolte nel procedimento sia attribuibile una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio per i propri ascensori e se, in tale eventualità, le imprese abbiano abusato di tale posizione attuando una serie di comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza nel mercato della manutenzione. Inoltre, considerato che i comportamenti descritti appaiono posti in essere da tutte le principali imprese del settore, l'istruttoria è anche volta a verificare se l'omogeneità e la simultaneità di tali condotte scaturisca da un accordo o pratica concordata tra Otis, Kone e Schindler.

#### **Altri interventi dell'Autorità**

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto un'istruttoria in merito a una concentrazione tra operatori di rilievo nel settore dei contenitori usa e getta ad utilizzo domestico, valutando l'operazione compatibile con la legge n. 287/90 (COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA). Sono state inoltre avviate due istruttorie, attualmente in corso, riguardanti presunte intese restrittive della concorrenza e possibili abusi di posizione dominante in relazione ai servizi di manutenzione delle caldaie a gas e alla produzione e distribuzione di fiammiferi (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI).

#### ***Compagnia Italiana Alluminio-Comital/Cofresco Italia***

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione, da parte della società Compagnia Italiana Alluminio-Comital Spa, del controllo della società Cofresco Italia Spa, il cui capitale era prima detenuto da Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. K.G. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nel settore dei prodotti per l'imballaggio ad uso domestico rientranti nella categoria dei contenitori monouso



(cosiddetti prodotti usa e getta), tra cui in particolare i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica, i sacchetti per la congelazione, i contenitori in alluminio, la carta da forno e i sacchetti per la nettezza. Comital è titolare dei marchi registrati Cuki, Misterpack, Sacco Verde e Comital, mentre Cofresco Italia, licenziataria del marchio registrato Domopak, ne sarebbe divenuta titolare prima del perfezionamento dell'operazione.

Dal lato dell'offerta, i prodotti monouso per imballaggio a uso domestico vengono fabbricati da imprese che acquistano la materia prima (alluminio, plastica e carta) e la trasformano in prodotto finito. La produzione non richiede particolari conoscenze tecnologiche né investimenti di grande rilievo. Generalmente le imprese produttrici producono sia in conto proprio (prodotti di marca), sia in conto terzi (prodotti commercializzati con il marchio del distributore, denominati anche prodotti a marca commerciale o *private label*). I prodotti con il marchio del distributore sono disponibili, accanto ai prodotti di marca, in una parte significativa dei punti vendita della distribuzione moderna.

Per quanto riguarda la definizione del mercato rilevante, sono stati individuati come mercati distinti, in relazione alle specifiche destinazioni d'uso dei prodotti, quelli della carta da forno, dei contenitori d'alluminio e dei sacchetti per la nettezza. Per i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica e i sacchetti per la congelazione, invece, si riscontra una parziale sovrapposizione negli impieghi. L'Autorità ha considerato in prima istanza l'ipotesi che questi tre prodotti rientrino in un unico mercato, denominato dei «fogli per la casa», in linea con quanto sostenuto dalla Commissione europea in un caso di concentrazione esaminato a livello comunitario<sup>13</sup>. Peraltro, è stato osservato che una disaggregazione in tre mercati, coincidenti con ciascuno dei tre prodotti citati, sarebbe risultata indifferente ai fini dell'analisi dell'operazione, data la rilevante posizione detenuta dalle parti per ciascuna tipologia di prodotto.

Similmente, con riferimento alla dimensione geografica, è stata considerata sia l'ipotesi che i mercati fossero di dimensione europea, sia quella di mercati di dimensione nazionale. Nel già menzionato caso comunitario, la Commissione europea aveva riscontrato una dimensione europea dei mercati rilevanti, soprattutto in considerazione dell'evoluzione registratasi nelle modalità di fornitura dei canali della distribuzione e della contenuta incidenza dei costi di trasporto sul prezzo finale di vendita. In particolare, il diffondersi di

13. MELITTA/DOW-NEWCO (25 luglio 1996), in GUCE C 266 del 13 settembre 1996.

forme di distribuzione organizzata e la tendenza crescente della grande distribuzione a varcare i confini nazionali nelle politiche di approvvigionamento avevano indotto la Commissione a ritenere superata una ripartizione geografica su base nazionale dei mercati del prodotto. Gli operatori italiani della distribuzione moderna hanno peraltro confermato nel corso dell'istruttoria di essere disposti a rivolgersi a fornitori esteri, nel caso di un peggioramento delle condizioni di approvvigionamento in Italia rispetto a quelle prevalenti all'estero, anche in ragione dell'elevato grado di omogeneità dal punto di vista delle caratteristiche merceologiche e qualitative dei prodotti tra i vari paesi dell'Unione Europea e dell'assenza di una rilevante fedeltà alla marca. Inoltre, le preferenze dei consumatori sono risultate uniformi in tutta Europa, i prezzi simili nei diversi paesi e la gamma dei prodotti analoga.

Peraltro, l'analisi della struttura della distribuzione commerciale in Italia, più frammentata che in altri paesi, e delle scelte effettivamente intraprese dagli operatori del settore, nonché la circostanza che i marchi Cuki e Domopak ovvero i due principali marchi presenti in Italia non risultino essere commercializzati e pubblicizzati al di là dei confini nazionali, hanno evidenziato le peculiarità della situazione italiana rispetto al resto dell'Unione Europea. È risultato che non vi sono flussi commerciali rilevanti per nessuno dei prodotti considerati tra l'Italia e gli altri Stati dell'Unione europea; inoltre, la distribuzione moderna si rifornisce oggi in via pressoché esclusiva presso fornitori nazionali. Tali peculiarità hanno indotto l'Autorità a considerare le due ipotesi, di una dimensione europea ovvero nazionale dei mercati rilevanti. In entrambi i casi, comunque, l'Autorità ha osservato che la valutazione degli effetti concorrenziali della concentrazione ai sensi dell'articolo 6 della legge sarebbe stata la medesima.

In seguito all'operazione, a livello europeo Comital sarebbe venuta a detenere, per i vari prodotti, quote di mercato comprese tra il 5% e il 12%, in presenza di numerosi altri operatori di rilevante dimensione. Pertanto, non si è ravvisata in capo a Comital una posizione dominante su tali mercati.

In Italia, Comital avrebbe rafforzato sensibilmente la propria posizione sul totale delle vendite dei fogli per la casa e della carta da forno, conseguendo quote di rilievo, pari rispettivamente al 51,4% e al 70,8% in valore, a fronte di una quota del più vicino concorrente (Comset) non superiore al 3,8%. Di notevole rilevanza sarebbe stata anche la posizione conseguita nelle vendite delle vaschette, dove Comital veniva a detenere dopo l'operazione una quota del 46% in valore, con riferimento alla sola distribuzione moderna. E' stato altresì osservato che Comital avrebbe detenuto i marchi leader sul mercato, importanti per la distribuzione moderna

in ragione dell'effetto trainante in termini di immagine che la presenza di marchi affermati ha per la vendita dei prodotti con marchio del distributore, nonché per fornire al consumatore finale un riferimento di prezzo che consenta di apprezzare la politica di prezzo seguita dalla catena distributiva per i prodotti con marchio proprio. Al riguardo, tuttavia, è stato anche rilevato che per i prodotti analizzati i consumatori non mostrano un'elevata fedeltà al marchio, come attestato dal notevole sviluppo dei prodotti a marca commerciale, caratterizzati da una qualità assimilabile a quella dei prodotti di marca ma da un prezzo inferiore (mediamente del 20-30% rispetto a quello dei prodotti leader). I prodotti a marca commerciale incidono attualmente per il 25-30% delle vendite totali, e in misura maggiore nel canale della distribuzione moderna. Ne discende che per la parte prevalente del mercato, quella della distribuzione moderna, le cui vendite ammontano a circa l'80% del mercato complessivo, Comital avrebbe dovuto affrontare dopo l'operazione concorrenti, le catene distributive, con una posizione complessiva di rilievo.

Queste considerazioni, unitamente all'assenza di barriere significative, in particolare di natura tecnologica, all'ingresso sul mercato, hanno portato a escludere che in seguito all'operazione Comital potesse assumere comportamenti significativamente indipendenti dagli acquirenti e dai concorrenti e, pertanto, a ritenere che non si sarebbe costituita in capo alla medesima una posizione dominante a livello nazionale. Pertanto, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato la chiusura dell'istruttoria, dichiarando l'operazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

### ***Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas***

Nel giugno 1998, a seguito di una serie di denunce di cui una presentata da un consorzio di imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici nell'Italia settentrionale, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare eventuali infrazioni del divieto di abuso di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza nei confronti di quattro produttori di caldaie murali (Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa). L'istruttoria è volta ad analizzare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione di reti di assistenza con l'ausilio di distributori esclusivisti territoriali, al rifiuto di concedere ai manutentori indipendenti pezzi di ricambio originali e all'applicazione di condizioni differenti, per manutentori indipendenti e reti di assistenza,

per l'acquisto dei ricambi. Nel corso della fase istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati possono essere il frutto di intese concordate tra le imprese in ambito associativo. Per quest'ultimo profilo, è stato rilevato che i maggiori produttori di caldaie in Italia sin dal 1991 si sono dotati di una struttura associativa, trasformata nel 1995 in un consorzio denominato Pool Aziende Servizio Sicurezza Gas (Pass Gas); nel 1996, il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare gli eventuali profili di intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, nell'ottobre 1998 è stata deliberata un'estensione soggettiva dell'istruttoria, nei confronti del consorzio stesso nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento. Al 31 marzo 1999 l'istruttoria è in corso.

### ***Consorzio Industrie Fiammiferi***

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, in seguito alla segnalazione pervenuta da un produttore tedesco di fiammiferi, KM Zündholz International Karl Müller GmbH, per verificare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza e di possibili abusi di posizione dominante in relazione alla distribuzione di fiammiferi in Italia. Il provvedimento è stato avviato nei confronti dei seguenti soggetti: il Consorzio Industrie Fiammiferi (Cif), istituito con regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, che riunisce tutti i produttori nazionali di fiammiferi e produce e distribuisce oltre il 95% dei fiammiferi commercializzati in Italia; le imprese consorziate al Cif; il Consorzio Nazionale Attività Economico Distributiva Integrata (Conaedi), che raggruppa la maggior parte dei gestori dei magazzini di vendita di generi di monopolio, che fungono da grossisti nella distribuzione di fiammiferi.

Oggetto del procedimento sono sia le intese orizzontali riconducibili al Cif e ai rapporti tra le imprese consorziate, sia i rapporti tra Cif e distributori, con particolare riferimento agli sconti fedeltà concessi dal Cif ai magazzini di vendita di generi di monopolio aderenti al Conaedi. Successivamente, in base ai risultati dell'attività istruttoria, nel dicembre 1998 l'Autorità ha esteso l'ambito del procedimento all'analisi dell'impatto concorrenziale delle esclusive territoriali previste a favore dei magazzini vendita di generi di monopolio che commercializzano all'ingrosso i fiammiferi prodotti dal Cif. Infine, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato un'ulteriore ampliamento dell'istruttoria con riferimento ai rapporti commerciali tra il Cif e la società Swedish Match SA, il principale produttore europeo di fiammiferi. Dalla documentazione agli atti sembrerebbe infatti sussistere un'intesa fra il Cif e Swedish Match SA avente a og-

getto l'impegno del Cif ad acquistare da Swedish Match SA una quantità di fiammiferi per soddisfare una quota prestabilita del consumo nazionale.

L'istruttoria è stata avviata, conformemente ai criteri indicati dalla Comunicazione della Commissione CE del 1997 sull'applicazione decentrata delle regole comunitarie di concorrenza<sup>14</sup>, ai sensi degli articoli 85.1 e 86 del Trattato CE, in base alla constatazione che i comportamenti esaminati sono idonei a produrre un sostanziale pregiudizio al commercio intracomunitario, limitando l'accesso al mercato nazionale da parte di operatori di altri Stati membri. Al 31 marzo 1999 il procedimento è ancora in corso.

## ENERGIA ELETTRICA

Nel corso dell'anno l'Autorità ha manifestato in più occasioni il proprio orientamento in relazione al riassetto strutturale e normativo del settore elettrico. In particolare, essa ha attivamente partecipato al processo di recepimento della normativa comunitaria con un parere sullo schema di decreto legislativo volto all'attuazione della direttiva 96/92/CE (SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE). Il decreto legislativo, che ha in parte accolto le indicazioni dell'Autorità, è stato varato nel marzo 1999. L'Autorità ha inoltre condotto un'istruttoria volta a verificare eventuali comportamenti abusivi posti in essere da Enel, tali da ostacolare la concorrenza sul mercato della fornitura di energia elettrica nel territorio nazionale (UNAPACE-ENEL).

### Gli interventi dell'Autorità

#### *Segnalazione sullo schema di decreto legislativo recante la prima attuazione della Direttiva 96/92/CE ed evoluzione della normativa*

Il 16 marzo 1999 è stato emanato il decreto legislativo n. 79, che dà attuazione alla direttiva 96/92/CE recante norme comuni

14. Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei

casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE, in GUCE C 313/3 del 15 ottobre 1997.

per il mercato interno dell'energia elettrica<sup>15</sup>. Si tratta di un provvedimento fondamentale per il processo di liberalizzazione dei mercati del settore elettrico in Italia e per l'affermazione al loro interno di meccanismi concorrenziali. Nel novembre 1998 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, aveva reso un parere su uno schema di tale decreto legislativo, formulando alcuni suggerimenti volti a valorizzare appieno le opportunità di sviluppo della concorrenza nel settore.

Nel parere è stato anzitutto espresso apprezzamento per la tempestività dell'iniziativa governativa volta a promuovere il processo di liberalizzazione del mercato elettrico, anche al fine di scongiurare il rischio che una successiva privatizzazione di Enel si traducesse in un mero passaggio da un monopolio pubblico a un monopolio privato. In merito al contenuto dello schema di decreto, l'Autorità ha riaffermato alcuni principi generali e ha espresso il proprio dissenso su alcuni punti specifici della bozza di provvedimento.

In primo luogo è stata ribadita la necessità, per le attività aperte alla concorrenza, di sostituire anche nel settore elettrico, come in altri settori, le concessioni con autorizzazioni amministrative, rendendo così le condizioni di entrata sul mercato più trasparenti e meno dipendenti dalla discrezionalità dell'amministrazione pubblica. Inoltre l'Autorità ha sottolineato che lo schema di decreto sembrava prevedere un eccesso di interventi di regolamentazione, anche in relazione ad attività liberalizzate. Parimenti, gli ampi poteri decisionali affidati al Governo, a scapito dei compiti assegnati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono sembrati in contrasto con quanto stabilito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità». Al riguardo è stato anche sottolineato che in un settore, come quello elettrico, che per così lungo tempo in Italia è stato sottratto al gioco concorrenziale, lo sviluppo della competizione richiede un delicato equilibrio di regole e incentivi appropriati. A questo fine appaiono indispensabili le iniziative di promozione e tutela della concorrenza che sono chiamate ad assicurare, sotto profili diversi ma complementari, sia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sia l'Autorità garante della concorrenza, la prima con finalità specifiche settoriali e la seconda con compiti generali di garanzia.

Con riferimento all'attività di generazione dell'energia elettrica, che come diffusamente riconosciuto è esercitabile in condizioni di concorrenza, lo schema di decreto prevedeva che dal 1° gennaio 2003 nessun soggetto potrà controllare direttamente o indirettamente più del 50% dell'energia elettrica prodotta in Italia. Al riguardo l'Autorità ha rilevato che, per avere un indicatore del potere di mercato delle imprese, sarebbe stato preferibile riferirsi alla capacità produttiva, piuttosto che alla produzione, e che comunque, in

un mercato caratterizzato da rilevanti barriere all'entrata legate ai costi d'impianto, la fissazione di una soglia del 50% in termini di quota di mercato non appare sufficiente a escludere il rischio di una posizione dominante; è stato pertanto suggerito che la soglia del 50% venisse ridotta. Inoltre, l'Autorità ha auspicato che il programma che dovrà disciplinare l'ottemperanza da parte di Enel all'obbligo di ridurre, entro il 2003, la propria capacità produttiva di 15.000 MW, escluda che la cessione di tale capacità avvenga secondo un approccio discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti. Infine, mentre è sembrato ammissibile il ricorso allo strumento della concessione per le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico, non altrettanto giustificate sono apparse la durata trentennale prevista per tali concessioni, né la diversa durata del rinnovo, fissata in un periodo di trent'anni per le concessioni rilasciate a Enel e fino al 31 dicembre 2010 per le imprese private.

A causa delle ingenti esternalità connesse alla rete di trasmissione, l'attività di trasmissione e di dispacciamento si configura come un monopolio naturale. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che per assicurare un effettivo sviluppo della concorrenza nella fase della generazione, occorre garantire alle imprese produttrici un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione. L'esperienza italiana è stata sinora caratterizzata dalla completa integrazione verticale dell'impresa in posizione dominante, che esercita un elevato potere di mercato sia nella fase della generazione che in quella della trasmissione. Nella prospettiva della liberalizzazione, è stato auspicato che, indipendentemente dal regime proprietario della rete di trasmissione, vada compiutamente chiarito, nel pieno rispetto dell'articolo 7 della direttiva 96/92/CE, che tutti i poteri di decisione e di attuazione, relativi alla manutenzione, alla gestione e allo sviluppo della rete di trasmissione spettano all'ente gestore (terzo rispetto ai produttori di energia). Inoltre, l'Autorità ha evidenziato la necessità che le diverse società controllate da Enel, alle quali è disposto che vengano affidate le attività di generazione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica, siano tra loro indipendenti e vengano al più presto collocate sul mercato, prevedendo come esplicitamente transitoria l'appartenenza di tali società a un unico gruppo.

Lo schema di decreto, conformemente a quanto previsto dalla legge delega 24 aprile 1998, n. 128, prevedeva la figura dell'acquirente unico; inoltre, era assegnato al Ministero il compito di

---

15. Direttiva 96/92/CE del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, adottata il 19 dicembre 1996, in GUCE L 27 del 30 gennaio 1997.



disciplinare la funzione pubblicistica dell'operatore di mercato per garantire il bilanciamento della domanda e dell'offerta. Veniva peraltro previsto che solo dal 2001, salvo il caso degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'ordine di entrata in funzione delle unità di produzione sarebbe stato determinato attraverso il funzionamento di un effettivo mercato all'ingrosso dell'energia elettrica (dispacciamento di merito economico). Fino a quella data sarebbe stato invece seguito il metodo del dispacciamento passante, fondato sulla negoziazione di contratti bilaterali. L'Autorità ha sottolineato che tale dilazione ritarda l'affermazione di un modello di concorrenza basato sull'efficienza e sul prezzo.

Lo schema di decreto fissava inoltre le quote di apertura del mercato, in base alle quali i cosiddetti clienti idonei potranno scegliere tra più fornitori di energia elettrica, stabilendo altresì soglie di idoneità per questi ultimi, misurate in termini di consumi. Per favorire una più rapida apertura dei mercati l'Autorità ha suggerito che nel calcolo delle soglie atte a definire i clienti idonei non sia considerata l'energia elettrica autoprodotta e autoconsumata, ma vengano computati solo i consumi per i quali ci si rivolge al mercato. E' stata inoltre sottolineata l'opportunità di far coincidere con l'inizio della liberalizzazione del mercato l'inclusione, nel novero dei clienti idonei, anche delle imprese costituite in forma societaria, dei gruppi di imprese, dei consorzi e delle società consortili il cui consumo collettivo nell'anno precedente risulti superiore a 40 Gwh.

Infine, per quanto concerne le fasi finali del processo produttivo, l'Autorità ha sottolineato che mentre la gestione della rete di distribuzione a livello locale presenta caratteristiche di monopolio naturale, l'attività di vendita ai clienti finali può essere svolta in concorrenza, separatamente dalla prima. Lo schema del decreto legislativo, invece, manteneva in capo a un unico soggetto le due attività, estendendo implicitamente la concessione per l'esercizio dell'attività di distribuzione anche a quello della vendita. Questo porta a escludere che, anche nel medio periodo, sia possibile lo sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica ai clienti vincolati, che rappresentano il 60 per cento del mercato.

Il decreto legislativo n. 79, emanato dal Governo il 16 marzo 1999, ha raccolto solo in parte i suggerimenti dell'Autorità. Pur trattandosi di un provvedimento di grande importanza nella prospettiva della liberalizzazione, l'occasione di promuovere un'effettiva concorrenza nel settore non sembra essere stata sfruttata appieno.

L'elemento di novità più rilevante, rispetto alla precedente normativa nazionale, è senz'altro rappresentato dalla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica. In tale prospettiva, è vietato, a partire



dal 1° gennaio 2003, a ciascun operatore produrre o importare più del 50% dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia. A tale scopo, grava sull'Enel l'obbligo di cedere, entro la stessa data, non meno di 15.000 MW della propria capacità produttiva. La cessione di capacità produttiva avverrà secondo un piano che dovrà essere predisposto dall'Enel e approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli obiettivi assegnati al piano delle cessioni comprendono peraltro, oltre alla promozione della concorrenza, anche una pluralità di altre finalità, posto che il piano deve prestare attenzione alla presenza di piani industriali, al mantenimento della produzione nei siti e alle ricadute occupazionali e deve tenere conto delle esigenze di innovazione, di ricerca e di internazionalizzazione dell'Enel. Questa parziale apertura al mercato non necessariamente sarà in grado di promuovere l'efficienza dell'intero settore: l'evoluzione in senso concorrenziale di quest'ultimo dipenderà soprattutto dal ruolo che verrà assegnato ai vari soggetti operanti nelle diverse fasi del processo produttivo, dagli assetti proprietari e gestionali e dalle modalità di realizzazione delle transazioni.

Il decreto legislativo, riconoscendo l'esistenza di ingenti economie di coordinamento nello svolgimento delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, affida entrambe le attività a un unico gestore. Quest'ultimo, una società per azioni costituita dall'Enel, sarà sottoposto ai poteri di indirizzo strategico e operativo del Ministero dell'Industria. L'Enel conferirà alla società i beni, i rapporti giuridici e il personale necessari allo svolgimento delle attività di competenza, con l'eccezione della proprietà delle reti. Al gestore verrà trasferita la competenza per quanto riguarda le decisioni di manutenzione, gestione e sviluppo della rete. Il gestore della rete avrà l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta secondo le condizioni tecniche e tariffarie fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che dovranno garantire l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e di dispacciamento. Nonostante le perplessità avanzate dall'Autorità garante, quest'ultimo servizio avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta «passante», mentre successivamente il gestore dovrà dare attuazione a un mercato dell'energia che, in ossequio ai principi di neutralità, trasparenza, obiettività e di concorrenza tra produttori, consenta di determinare l'ordine di entrata in funzione degli impianti di generazione secondo il merito economico.

Con riferimento ai clienti vincolati, il decreto legislativo richiede la costituzione di un acquirente unico nella forma di una società per azioni costituita dal gestore della rete di trasmissione. Al capitale sociale dell'acquirente unico potranno partecipare, con

quote non superiori al 10%, anche soggetti rappresentanti componenti significative delle attività di distribuzione, purché il gestore mantenga la maggioranza del capitale.

Per quanto concerne l'attività di distribuzione dell'energia elettrica, il legislatore, riconoscendo l'esistenza di condizioni di monopolio naturale a livello locale, prevede il rilascio di una sola concessione di distribuzione per ciascun ambito comunale, corrispondente a una scala minima efficiente. La concessione, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità, non è limitata alla sola gestione della rete locale di distribuzione, ma si estende all'intera attività commerciale. Il decreto legislativo richiede all'Enel la costituzione di società a cui affidare lo svolgimento congiunto delle attività di distribuzione e di vendita.

### *Unapace-Enel*

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 86 del Trattato CE, nei confronti dell'Enel per presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere mediante la stipulazione di accordi pluriennali per la fornitura di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. I contratti presi in esame dal procedimento contengono due clausole apparse idonee a restringere la concorrenza. La prima concerne l'estensione della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica, che passa da uno a tre anni; la seconda attribuisce all'Enel un diritto di prelazione, nel caso in cui il proprio cliente riceva offerte più vantaggiose dai concorrenti.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni consentirebbe a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, a partire dal 19 febbraio 1999, di contrattare liberamente le proprie forniture con produttori diversi dall'Enel. Questa restrizione assume particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore dell'Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godrebbe l'Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, sembra in grado di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) appare particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza nel mercato elettrico italiano, se si considera, oltre alla posizione dominante che l'Enel riveste nel mercato rilevante, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

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

Al 31 marzo 1999, l'istruttoria era prossima alla conclusione. A un primo esame, le modifiche apportate dall'Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica potrebbero essere ritenute dall'Autorità sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione.

## GAS METANO

La direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 ed entrata in vigore il 10 agosto 1998, detta norme comuni per il mercato interno del gas naturale<sup>16</sup>. La finalità perseguita è la creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio del gas naturale<sup>17</sup>. La direttiva stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico; disciplina le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione; precisa i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività di trasporto, distribuzione e fornitura e stoccaggio del gas naturale.

### L'evoluzione normativa

16. GUCE L 204 del 21 luglio 1998.

17. Sono escluse dalle disposizioni della direttiva 98/30/CE, le attività a monte della filiera gasiera, corrispondenti alle attività

di prospezione ed estrazione di gas naturale, in quanto già regolate dalla precedente direttiva 94/22/CE.

Essa definisce un quadro di principi generali, le cui modalità di applicazione vengono affidate a ciascuno Stato membro dell'Unione europea. Gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quanto previsto nella direttiva entro il 10 agosto 2000. Nonostante l'esistenza di condizioni di partenza difformi fra i diversi Stati membri abbia richiesto l'adozione di un approccio graduale nel processo di instaurazione del mercato interno del gas naturale, gli stessi Stati dovranno comunque garantire un sufficiente grado di accesso ai sistemi nazionali. In tale ottica, la direttiva 98/30/CE fissa, per i primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, una soglia minima di apertura dei mercati pari al 20% dei consumi annui nazionali di gas naturale.

Il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti «clienti idonei») e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Al riguardo, gli Stati membri possono scegliere tra le due formule dell'accesso negoziato e dell'accesso regolamentato. Entrambe devono essere attuate secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. La stessa direttiva definisce le circostanze oggettive sulle quali fondare la valutazione delle richieste di deroga al diritto di accesso ai sistemi da parte delle imprese proprietarie e/o gestori delle infrastrutture essenziali.

Come noto, la struttura del settore del gas in Italia è caratterizzata da una integrazione verticale che realizza un quasi-monopolio di fatto in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento interno ed estero, trasporto, stoccaggio, distribuzione primaria e secondaria). In tale contesto, la società Snam (Gruppo Eni) detiene una posizione dominante nella fase dell'approvvigionamento, del trasporto (dove dispone di un'infrastruttura essenziale rappresentata dalla rete nazionale di gasdotti), dello stoccaggio e della distribuzione primaria.

L'elevata integrazione verticale in capo ad uno stesso gruppo societario (Eni), il cui processo di privatizzazione è stato anteposto alla liberalizzazione del mercato, nonché i cospicui vantaggi fiscali esistenti a favore del gas naturale, costituiscono ostacoli significativi allo sviluppo della concorrenza nel settore, sia per quanto concerne la concorrenza fra imprese di gas naturale (*gas to gas competition*) sia con riferimento alla concorrenza fra input energetici (*interfuel competition*).

In questo contesto, limitarsi a dare applicazione ai contenuti minimi delle disposizioni comunitarie non sarebbe sufficiente a perseguire gli obiettivi della stessa direttiva. In particolare, data l'at-

tuale assenza di una riserva legale in capo a Snam, l'identificazione dei clienti idonei limitatamente alle due categorie previste dalla direttiva (gli impianti per la produzione di energia elettrica che utilizzano il gas naturale, indipendentemente dal livello di consumo annuo, e i clienti finali i cui consumi annui siano stati superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo) ridurrebbe, di fatto, rispetto alla situazione vigente, la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti di Snam, e se non accompagnata da altre misure lascerebbe pressoché inalterata la posizione di mercato di quest'ultima impresa nel mercato vincolato.

In questa prospettiva, sarebbe anzitutto auspicabile circoscrivere alle sole attività caratterizzate da un monopolio naturale, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, forme di intervento regolamentativo che contribuiscano a garantire l'esplicitarsi di una effettiva concorrenza nel mercato a valle della distribuzione secondaria e della vendita del gas naturale. La tutela degli interessi generali dovrebbe essere perseguita, quindi, con la definizione di un'ampia soglia di clienti idonei a cui sia consentito di rifornirsi liberamente sul mercato, da un lato e, dall'altro, mediante una separazione societaria delle attività in monopolio naturale (rete di trasporto, stoccaggi) da quelle che possono essere svolte in condizioni concorrenziali (approvvigionamento, distribuzione primaria). Simili misure sarebbero funzionali alla prevenzione di eventuali comportamenti abusivi pregiudizievoli per i concorrenti e per i consumatori.

### ***Snam-Tariffe di vettoriamiento***

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a presunti abusi di posizione dominante da parte di Snam nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Gli abusi di posizione dominante imputati a Snam riguardavano in particolare: *i*) il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria (l'associazione che rappresenta i produttori nazionali di gas naturale) di concedere l'accesso alla sua rete nazionale per il trasporto di gas anche per usi diversi da quelli previsti dall'articolo 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, cioè i consumi elettrici e l'autoconsumo; *ii*) il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria di rivedere l'accordo del 22 dicembre 1994 relativo al vettoriamiento del gas naturale di produzione nazionale, con specifico riferimento al prezzo del servizio di vettoriamiento; *iii*) il comportamento di Snam consistente nell'imposizione di un controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriatato per conto della società Edison Gas Spa.

Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che Snam detiene una posizione dominante nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Inoltre, alla luce dei principi giurisprudenziali nazionali e comunitari e in base alle risultanze acquisite nel corso dell'istruttoria, è stato osservato che l'intera struttura, di proprietà di Snam, per il trasporto di gas naturale sul territorio nazionale è un'infrastruttura essenziale per svolgere l'attività di distribuzione primaria di gas. Al riguardo, è stato rilevato che l'infrastruttura di trasporto di gas su tutto il territorio nazionale è un monopolio naturale, la cui duplicabilità non appare realistica; inoltre, non esistono sistemi alternativi alle reti di gasdotti per il trasporto del gas naturale allo stato aeriforme destinato alla distribuzione primaria.

In considerazione della posizione dominante detenuta da Snam sul mercato del trasporto di gas naturale e della natura essenziale della rete di trasporto di proprietà di Snam, l'Autorità ha ritenuto che non fosse giustificato il rifiuto di Snam di concedere ai suoi concorrenti, attuali e potenziali, l'accesso alla propria rete nazionale di gasdotti, e che, dunque, essi avessero diritto al vettoriamiento del gas naturale anche oltre i casi previsti dall'articolo 12 della legge n. 9/91.

In secondo luogo, l'Autorità ha accertato che il metodo di calcolo per la fissazione del prezzo di vettoriamiento, previsto dall'accordo del 22 dicembre 1994, equivaleva a una ripartizione completa dei costi (compresi quelli eventualmente causati da inefficienza) sostenuti da Snam per il trasporto di tutte le quantità di gas, sia proprie sia di terzi, nella sua rete. Le considerazioni sul metodo generale di fissazione del prezzo del vettoriamiento sono state confermate e rafforzate dall'analisi di due specifiche e decisive voci di costo inserite nel metodo di calcolo del prezzo di vettoriamiento e rappresentate dal prezzo del vettoriamiento in controflusso, pari a un importo forfettario del 50% del prezzo del vettoriamiento in flusso, e dal prezzo del servizio di modulazione, che viene imputato da Snam ai produttori privati che richiedono il vettoriamiento a prescindere dall'effettivo utilizzo degli stoccaggi. Tale metodo di calcolo consentiva a Snam di fissare il livello di prezzo indipendentemente dall'effettiva domanda di vettoriamiento di gas di terzi ed era idoneo a imporre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Infine, l'Autorità ha stabilito che il vincolo, imposto da Snam a Edison Gas, di subordinare la riconsegna del gas di quest'ultima società a un controllo da parte della stessa Snam sulla sua destinazione finale, in modo da escludere che essa riguardasse i consumi diversi dall'autoproduzione o termoelettrici, produceva restrizioni dirette sulla capacità di Edison Gas di svolgere una concorrenza effet-

tiva nei confronti di Snam sul mercato della distribuzione primaria di gas, equiparabili a un rifiuto dell'accesso alla rete di gasdotti. Inoltre, ove fosse stato concesso a Snam, in posizione dominante sul mercato della distribuzione primaria di gas naturale, di esercitare forme di controllo sulla destinazione del gas vettoriato per conto di società sue concorrenti, si sarebbe creata un'artificiale trasparenza in un mercato in cui la concorrenza appariva già di per sé affievolita dalla presenza di un'impresa in posizione dominante. L'Autorità ha sottolineato che si è in presenza di un comportamento abusivo non solo nel caso di un rifiuto esplicito di accesso ma anche nel caso in cui la richiesta di accesso non sia evasa con tempestività o, se l'accesso è consentito, nel caso in cui si impongano vincoli non giustificati all'attività del richiedente l'accesso che ne limitino gli sbocchi al mercato o lo sviluppo tecnico, in pregiudizio alla concorrenza. Pertanto il comportamento di Snam, consistente nell'imposizione di un proprio controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto di Edison Gas, è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Tenuto conto della gravità e della durata delle violazioni riscontrate, l'Autorità ha condannato Snam a un'ammenda di 3584 milioni di lire, pari al 9% del fatturato da questa realizzato nel 1997 per il servizio di vettoriamento di gas naturale per conto terzi.

## DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

La disciplina della distribuzione commerciale in Italia è stata oggetto, lo scorso anno, di un importante intervento di riforma, con l'adozione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha sostituito la precedente normativa basata sulla legge 11 giugno 1971, n. 426<sup>18</sup>. Il decreto legislativo n. 114/98 prevedeva che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Dal rilievo dei compiti spettanti, sulla base della normativa nazionale, alle Regioni, emerge chiaramente l'importanza dell'interpretazione che le stesse daranno al proprio ruolo di protagoniste del processo di riforma della

**Evoluzione  
normativa  
e interventi  
dell'Autorità**

**18.** Per una sintesi del contenuto del decreto legislativo n. 114/98, si rinvia alla Relazione dello scorso anno.