

**AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E
DEL MERCATO**

**RELAZIONE ANNUALE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

30 APRILE 1995

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

Autorità garante della concorrenza e del
mercato

Presidente

Giuliano AMATO

Componenti

Luciano CAFAGNA

Fabio GOBBO

Giacinto MILITELLO

Franco ROMANI

Segretario Generale

Alberto PERA

LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO	5
PREMESSA	6
1.MERCATO, CONCORRENZA E SVILUPPO ECONOMICO	7
1.1TUTELA DELLA CONCORRENZA, SCAMBI INTERNAZIONALI E NEGOZIAZIONI COMMERCIALI	7
1.2PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLA COSTRUZIONE EUROPEA, NORMATIVA ANTITRUST E RUOLO DELL'AUTORITÀ	10
1.3I PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL CORSO DELL'ANNO	13
1.4PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA, CRESCITA ECONOMICA E OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE	18
2.SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ E INTERVENTO PUBBLICO	23
2.1PRIVATIZZAZIONI E CONCORRENZA	23
2.2RADIOTELEVISIONE E CONCORRENZA	26
2.3LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI E ASSETTI REGOLAMENTATIVI	29
ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N 287/90	32
1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ	33
PRODOTTI AGRICOLI	33
Prodotti bieticolo-saccariferi	33
ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	34
Latte	34
Aperitivi	35
Fertilizzanti	37
Prodotti farmaceutici	37
Cemento e calcestruzzo	42
Impiantistica ambientale	44
Autoveicoli	45
Materiale rotabile ferroviario	46
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E GAS	51
Energia elettrica	51
Gas metano	53
COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO	55
Carburanti per autotrazione e per aviazione	55
Gas di petrolio liquefatti per uso domestico	56
Giornali, riviste e periodici	58
TRASPORTI	60
Pedaggi autostradali	60
Servizi di soccorso stradale	61
Trasporti marittimi e servizi portuali	62
Trasporti aerei e servizi aeroportuali	68
TELECOMUNICAZIONI	77
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	89
Servizi finanziari	89
Servizi assicurativi	97
SERVIZI PROFESSIONALI	103
ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI	108
Cinema	108
Radiodiffusione ed editoria	113
Altre attività ricreative	114
2. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI	116
INTESE	116
ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	126
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	133
3. CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA	143
L'ATTIVITÀ DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE INDIPENDENTI	143
4. RAPPORTI INTERNAZIONALI	152

<i>COMMISSIONE EUROPEA</i>	152
<i>PREMESSA</i>	152
<i>PARTECIPAZIONE AI COMITATI CONSULTIVI E PRINCIPALI INTERVENTI COMUNITARI</i>	153
<i>ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO (OCSE)</i>	162
<i>CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)</i>	164
ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N°74/92	165
5. DECISIONI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE	166
<i>DATI DI SINTESI</i>	166
<i>I PRINCIPI INTERPRETATIVI UTILIZZATI</i>	167
APPENDICE	176
<i>LA STRUTTURA DEGLI UFFICI</i>	177

Parte I

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

PREMESSA

Il 31 luglio 1994 il Presidente Francesco Saja cessava di vivere. Con la Sua scomparsa il Paese ha perduto un uomo che aveva dedicato tutta la Sua vita alle Istituzioni: alla Magistratura ordinaria prima, alla Corte Costituzionale poi e infine, negli ultimi quattro anni, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Era nato a Rometta, un piccolo comune della provincia di Messina, il 27 agosto 1915 e dopo la laurea in giurisprudenza conseguita giovanissimo presso l'Università di Messina con una tesi in diritto e procedura penale iniziò la carriera in magistratura, percorrendo tra gli apprezzamenti generali tutta la carriera. La competenza tecnica, il rigore nell'applicazione delle norme e l'equilibrio nel giudizio conducevano Francesco Saja alla presidenza della Corte Costituzionale dove riuscì in pochi anni a esaurire un arretrato di migliaia di ricorsi e a realizzare così ciò che in un paese moderno è normale, far operare un'Istituzione secondo ritmi capaci di soddisfare con sollecitudine le esigenze dei cittadini. Il senso del dovere di Saja, accompagnato dalla profonda convinzione che un servitore dello Stato debba impostare il proprio lavoro soddisfacendo le legittime aspettative dei cittadini a ricevere in tempi brevi risposte giuste e motivate, ha ispirato la Sua azione di primo Presidente dell'Antitrust, abbreviazione questa da Lui scelta per rappresentare senza eccessivo sussiego l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La legge era entrata in vigore il 10 ottobre 1990 e, pur introducendo principi e funzioni del tutto innovativi nel contesto istituzionale italiano, non prevedeva alcun regime transitorio prima di divenire operativa. Il Presidente Saja amava ricordare che le prime decisioni furono prese pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge, senza che l'Autorità avesse ancora una sede o del personale. Il legislatore non aveva tenuto in sufficiente considerazione le difficoltà pratiche che una nuova Istituzione deve affrontare e che, se non risolte, possono costituire un ostacolo anche insormontabile per l'efficace svolgimento dell'azione amministrativa. In pochi mesi il Presidente Saja riusciva non soltanto a risolvere i problemi di ordine organizzativo, ma contribuiva a impostare con la Sua consueta efficienza tutta l'attività dell'Autorità, richiedendo insistentemente che tutti i provvedimenti fossero tempestivi e adeguatamente motivati. Il perseguimento di questo obiettivo portava Saja a dare molta importanza in tutte le questioni sia agli aspetti giuridici che a quelli economici, cercando di trovare un momento di sintesi tra due impostazioni culturali diverse che nell'esperienza italiana avevano raramente trovato una così stretta necessità di omogeneizzazione.

Il nostro Paese non aveva mai sperimentato una normativa per la tutela della concorrenza; essa è stata introdotta nell'ordinamento italiano cento anni dopo l'entrata in vigore dello Sherman Act. Saja ricordava frequentemente che questo ritardo non era casuale, ma rifletteva l'assenza di una tradizione culturale. In Italia alla nozione di libero mercato venivano generalmente associate due visioni alternative, entrambe estreme, soprattutto in relazione ai rapporti che devono instaurarsi tra lo Stato e il mercato. La prima considerava la piena concorrenza un

assetto caratterizzato da una totale mancanza di restrizioni con riferimento ai comportamenti d'impresa, affermando però la necessità di sussidi e di protezioni da parte dello Stato. La seconda non riponeva alcuna fiducia nel mercato, considerato fonte di arbitrio, e portava a sostenere interventi pubblici di natura autoritativa, che sostituivano all'azione della concorrenza quella delle imprese pubbliche e la programmazione economica. Solo recentemente, anche a seguito dell'introduzione della legge per la tutela della concorrenza e del mercato, anche in Italia la concorrenza tra imprese, disciplinata attraverso una specifica normativa, è venuta a essere considerata un valore fondamentale della convivenza civile, la cui importanza non rimane confinata al buon andamento dell'economia, ma, come sottolineava Saja, acquista un valore morale.

In un intervento al convegno su "Le strutture del capitalismo e l'impresa nella società contemporanea", organizzato nel marzo 1993 dall'Osservatorio "Giordano dell'Amore" sui rapporti tra diritto ed economia, il Presidente Saja affermava: "In una situazione di concorrenza e di corretto funzionamento del mercato non esistono stabili posizioni di rendita e il criterio del merito prevale rispetto a ogni forma di privilegio. In questo modo ciascuno è incentivato a svolgere il proprio compito con il massimo impegno, con benefici immediati per tutta la collettività. Inoltre il prevalere di meccanismi concorrenziali e di procedure trasparenti consente di evitare fenomeni di corruzione associati al soddisfacimento della domanda pubblica, riducendo la possibilità che esistano margini per pagamenti illeciti legati all'acquisizione di privilegi. Anche per questi motivi un sistema di libero mercato, comportando la massimizzazione delle risorse disponibili per la società, acquista un valore morale e la difesa e la promozione dei principi concorrenziali restituiscono al capitalismo la sua funzione essenziale di distribuire benessere ai popoli."

1.MERCATO, CONCORRENZA E SVILUPPO ECONOMICO

1.1TUTELA DELLA CONCORRENZA, SCAMBI INTERNAZIONALI E NEGOZIAZIONI COMMERCIALI

Dalla metà degli anni Settanta la maggior parte dei paesi industrializzati, tra cui in particolar modo quelli europei, ha vissuto una fase caratterizzata da ritmi di crescita modesti della produzione e del reddito. Al tempo stesso il processo di progressiva integrazione economica in Europa e il sostenuto sviluppo registrato nei paesi cosiddetti di nuova industrializzazione hanno sottoposto le imprese europee, soprattutto quelle produttrici di beni oggetto di scambio internazionale, a una crescente concorrenza. Inizialmente le imprese hanno reagito con difficoltà alle pressioni concorrenziali a cui venivano sottoposte. Nel più lungo periodo, tuttavia, è emerso che esse frequentemente avevano al loro interno le capacità per affrontare le situazioni di crisi, modificando le tecniche produttive e migliorando qualitativamente la produzione in un processo dinamico di aggiustamento che ha rafforzato le stesse imprese e ha avvantaggiato i consumatori. I miglioramenti di produttività conseguiti, tuttavia, sono stati

generalmente accompagnati da riduzioni sensibili dei livelli occupazionali; questi peraltro sono stati particolarmente evidenti nei paesi e nelle aree in cui la flessibilità delle imprese è ingiustificatamente limitata da normative che restringono gli accessi al mercato e da vincoli stringenti all'utilizzazione della forza lavoro.

I processi di apertura commerciale e di liberalizzazione dei mercati creano notevoli opportunità per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese, contribuendo a determinare, soprattutto quando opportunamente accompagnate da adeguate politiche pubbliche, una crescita non occasionale del reddito, dell'occupazione e della produttività. Essi inoltre concorrono a disciplinare i comportamenti d'impresa, integrandosi con il miglioramento dell'ambiente concorrenziale originato dall'applicazione delle normative per la tutela della concorrenza di cui i paesi industrializzati e i principali paesi in via di sviluppo si sono progressivamente dotati. Liberalizzazione dei rapporti commerciali internazionali e politica della concorrenza rappresentano interventi che si completano a vicenda. Infatti, l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie agli scambi internazionali non influenza in maniera diffusa tutti i settori dell'economia e i suoi effetti restano confinati negli ambiti in cui il commercio internazionale risulta tecnicamente possibile. Inoltre anche nei settori aperti al commercio estero, un eventuale deprezzamento della moneta costituisce un'importante protezione dalla concorrenza internazionale, consentendo alle imprese, ove le condizioni concorrenziali sui mercati nazionali siano insoddisfacenti, l'eventuale mantenimento di comportamenti sostanzialmente indipendenti.

Pertanto la semplice apertura commerciale dei mercati nazionali non è sufficiente a disciplinare i comportamenti d'impresa ed emerge il ruolo essenziale della normativa per la tutela della concorrenza. Anche in questo campo, peraltro, la crescente globalizzazione dei mercati comporta la necessità di una riconciliazione degli approcci adottati dai diversi paesi. In particolare, nelle diverse giurisdizioni permane un elevato grado di diversificazione in termini di assetti istituzionali, di necessità informative a carico delle imprese, di tempi procedurali. Questa mancanza di armonizzazione delle normative e delle procedure ostacola l'azione di repressione di comportamenti anticoncorrenziali aventi natura internazionale; inoltre, concorrendo all'aumento dei costi di transazione delle imprese, essa innalza le barriere all'entrata nei diversi mercati.

Una crescente omogeneizzazione delle normative si è realizzata all'interno dell'Unione europea. Numerosi paesi hanno recentemente modificato la legislazione nazionale per la tutela della concorrenza, uniformandola alle norme del Trattato di Roma. Inoltre molti paesi europei hanno dotato le diverse Autorità nazionali dei poteri di applicazione diretta della normativa comunitaria, sia pure limitatamente all'art. 85, primo comma, e all'art. 86 del Trattato di Roma. Queste favorevoli evoluzioni normative aumentano il grado di certezza giuridica degli operatori, riducono i costi di transazione delle imprese e contribuiscono a eliminare eventuali

differenze ancora prevalenti nell'impostazione delle politiche per la concorrenza dei diversi paesi. Oltre alla sostanziale convergenza normativa che si sta realizzando in Europa si può cogliere un'evoluzione in direzione analoga nei principali paesi industrializzati. Queste tendenze contribuiscono a creare un'uniformità di fondo nella prassi applicativa delle diverse normative per la concorrenza, anche se permangono differenze relativamente ad alcuni aspetti controversi, soprattutto in relazione alle restrizioni di natura verticale, con riferimento ai quali non è ancora emersa una posizione comune a tutte le giurisdizioni.

Le difficoltà tuttora esistenti a trovare un completo accordo riguardo ai principi sui quali impostare una politica per la tutela della concorrenza hanno condotto a risolvere i problemi del coordinamento internazionale nell'applicazione delle normative nazionali attraverso l'adozione di accordi bilaterali di cooperazione tra le Autorità antitrust dei diversi paesi. Obiettivo immediato di questi accordi non è l'effettiva armonizzazione delle normative, ma lo scambio di informazioni e il coordinamento dell'attività con riferimento all'accertamento delle violazioni ricadenti negli ambiti di molteplici giurisdizioni. Seguendo questa impostazione, il Canada e gli Stati Uniti hanno da tempo firmato un trattato di collaborazione; l'Unione Europea ha recentemente stipulato un accordo di cooperazione con gli Stati Uniti e ha intrapreso iniziative analoghe con il Canada.

La diffusione di questi accordi anche ad altri paesi, compresi quelli in via di sviluppo, potrebbe consentire un'efficace applicazione della legislazione antitrust nel contesto internazionale senza la necessità di stabilire principi e procedure comuni la cui negoziazione potrebbe risultare laboriosa e complessa. Difatti, nell'attuale situazione in cui ancora non esiste piena concordanza tra gli interessi dei diversi paesi coinvolti, l'inserimento auspicato da più parti delle tematiche concorrenziali nel prossimo Round multilaterale di negoziazioni commerciali internazionali, che del resto è oggetto di vivaci discussioni, potrebbe dare luogo a numerosi contrasti.

La recente evoluzione dell'economia internazionale in aree regionali di libero scambio sull'esempio dell'Unione europea che in proposito rappresenta uno dei riferimenti più significativi, costituisce un elemento importante per una progressiva piena liberalizzazione dei mercati e per lo sviluppo di un ambiente competitivo nel quale le imprese possano progredire e rafforzarsi. Il conseguimento di un'apertura commerciale sia pure limitata ai paesi membri di un'area regionale può rappresentare l'inizio di un processo più vasto di liberalizzazione che, anche attraverso accordi di cooperazione, può estendersi a un numero sempre più ampio di paesi. In questo contesto favorire il coordinamento tra Autorità antitrust operanti in paesi diversi rappresenta uno strumento efficace per promuovere un'effettiva armonizzazione delle politiche e delle normative a tutela della concorrenza. Infatti la diffusione di accordi di cooperazione tra paesi agevola implicitamente una convergenza dei principi normativi.

In questa prospettiva sono particolarmente significative le evoluzioni normative in corso negli Stati Uniti d'America in cui, a differenza di quanto previsto nella maggior parte delle giurisdizioni, esiste la possibilità di applicare direttamente la normativa antitrust non soltanto a comportamenti che influenzano il mercato nazionale, ma anche a quelli che conducono a una sensibile riduzione delle esportazioni statunitensi. Le recenti linee guida adottate congiuntamente dal Dipartimento di Giustizia e dalla Commissione Federale per il Commercio in materia di operazioni internazionali consentono il ricorso ad azioni di natura unilaterale nei confronti di imprese non residenti. Quantunque le Autorità statunitensi si siano impegnate a ricorrere eccezionalmente ad azioni unilaterali, anche la sola possibilità di intervenire con la normativa antitrust per favorire l'accesso dei produttori americani nei mercati esteri potrebbe comportare un uso distorto degli strumenti della politica della concorrenza, tale da proteggere interessi particolari piuttosto che contribuire a conseguire un mercato internazionale caratterizzato da regole comuni e da un soddisfacente grado di concorrenza. Certamente una soluzione molto più soddisfacente sarebbe quella di ricorrere agli accordi internazionali di cooperazione al fine di consentire un efficace e corretto riparto di competenze. Proprio sulla base di queste considerazioni il Congresso americano ha recentemente approvato una legge che incentiva le iniziative di cooperazione in materia di tutela della concorrenza, favorendo lo scambio di informazioni anche di natura confidenziale tra autorità nazionali diverse.

1.2 PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLA COSTRUZIONE EUROPEA, NORMATIVA ANTITRUST E RUOLO DELL'AUTORITÀ

Le norme per la tutela della concorrenza del Trattato di Roma hanno costituito un importante fattore di promozione della convergenza tra le normative nazionali all'interno dell'Unione europea. Oltre all'Italia dove, come noto, la legge n. 287/90 riprende quasi letteralmente le disposizioni europee, negli ultimi anni il Belgio, l'Irlanda, il Portogallo, la Svezia e la Spagna hanno modificato la loro legislazione nazionale sull'esempio dell'ordinamento comunitario. Lo stretto coinvolgimento delle diverse Autorità nazionali nel processo decisionale che conduce alla valutazione dei comportamenti anticoncorrenziali sottoposti alla giurisdizione della Commissione Europea favorisce con efficacia il conseguimento di una comune impostazione nei criteri applicativi di normative antitrust che, soprattutto in alcuni paesi membri dell'Unione Europea, presentano ancora differenze, sia pure non sostanziali. In questa prospettiva, l'applicazione decentrata della normativa europea, con riferimento alla quale molti paesi si sono dotati di poteri procedimentali adeguati, rappresenta un ulteriore importante strumento per favorire la convergenza del diritto antitrust in Europa. Analoghe evoluzioni si registrano per quanto riguarda l'Italia. Il disegno di legge "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee - legge comunitaria 1994", tuttora all'esame del Parlamento, prevede infatti l'attribuzione all'Autorità dei poteri necessari per applicare direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma.

La partecipazione italiana al processo di costruzione europea ha rappresentato un impulso di grande rilievo per il conseguimento di un'effettiva concorrenza tra imprese, a dimostrazione dell'importanza spesso fondamentale che gli accordi internazionali possono rivestire al fine dell'eliminazione delle posizioni di rendita originate da mercati nazionali protetti. Attraverso un'accresciuta concorrenza, perseguita anche tramite l'introduzione di numerose leggi e regolamenti che hanno favorito l'apertura concorrenziale dei mercati, non soltanto è stato ostacolato l'esercizio del potere di monopolio, ma soprattutto sono state incentivate le imprese a risparmiare sui costi, spingendole all'acquisto dei fattori produttivi meno costosi e alla modificazione delle tecnologie al fine di conseguire un rafforzamento strutturale della loro posizione competitiva. In questo processo di allargamento dell'area della concorrenza, l'applicazione della normativa antitrust ha assunto un ruolo essenziale, contribuendo a promuovere condizioni di mercato tali da rappresentare un efficace elemento di disciplina dei comportamenti d'impresa.

Nell'attività di tutela della concorrenza l'intervento pubblico è principalmente diretto a impedire che le imprese ostacolino l'azione concorrenziale degli altri operatori nel mercato al fine di raggiungere artificiali posizioni di privilegio e di rendita. Una efficace normativa per la tutela della concorrenza, favorendo lo sviluppo dell'attività imprenditoriale, introduce regole generali che in maniera uniforme e trasparente riguardano tutto il sistema economico nazionale senza la necessità di prevedere eccezioni o peculiarità. Si tratta di un insieme di norme volto a favorire l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, lo sviluppo di una concorrenza effettiva e la diffusione di prodotti e processi innovativi. Applicando queste regole e impedendo in tal modo i comportamenti anticoncorrenziali posti in essere con l'obiettivo di ostacolare le possibilità di sviluppo di altre imprese, l'azione dell'Autorità, diretta a garantire un corretto funzionamento dei mercati, risulta vantaggiosa per gli operatori economici direttamente danneggiati da tali pratiche e per tutta l'economia nazionale.

Perseguire l'obiettivo della tutela della concorrenza non comporta peraltro la necessità di impedire alle imprese di raggiungere significative quote di mercato. Un'elevata quota di mercato può trarre origine da una molteplicità di fattori e di per sé non costituisce un danno per la collettività soprattutto quando deriva da una maggiore efficienza dell'impresa. Infatti l'esercizio del potere di mercato in numerose circostanze può rappresentare una situazione solo temporanea. A meno che non venga impedito ad altre imprese l'ingresso nel mercato, i vantaggi economici conseguiti da un concorrente costituiscono un importante segnale per attirare nuovi operatori, favorendo così il ripristino di condizioni concorrenziali. Va altresì rilevato che l'operare delle forze di mercato, conseguito anche attraverso un'estesa liberalizzazione dei rapporti commerciali internazionali e l'eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, tende ad allargare il mercato nel quale opera l'impresa e ad attenuare endogenamente il possibile esercizio del potere di mercato. Pertanto la nozione di concorrenza che ispira la normativa antitrust non riflette un modello statico cui adeguare

passivamente i comportamenti d'impresa, ma consiste in un processo dinamico di scoperta di tecniche di produzione più efficienti e di diffusione di nuovi prodotti e servizi, funzionale allo sviluppo delle imprese.

Le caratteristiche di generalità dell'attività di tutela della concorrenza influenzano e qualificano la natura degli interventi dell'Autorità. Essa è chiamata ad attuare una legge che stabilisce principi generali da applicare interpretativamente ai singoli casi esaminati. Quanto più sono numerose le Istituzioni che, in ragione dei loro compiti di vigilanza sui singoli settori, vengano altresì chiamate dalla legge ad applicare nei loro ambiti di competenza settoriale la normativa antitrust tanto meno risultano garantite la coerenza dell'evoluzione ermeneutica e un'applicazione omogenea della normativa. I principi generali della disciplina antitrust dovrebbero infatti prevalere sulle eventuali differenze strutturali tra i vari settori economici d'intervento, in quanto la disciplina per la concorrenza si riferisce a categorie, quali le intese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni, i cui effetti restrittivi devono essere valutati utilizzando criteri validi per qualsiasi mercato.

Inoltre il legislatore ha assegnato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato una totale indipendenza volta a impedire che il perseguimento della funzione assegnata risulti influenzato dalle tensioni e dalle pressioni del potere sia esso politico o economico. La piena indipendenza dell'Autorità risulta particolarmente evidente nei confronti del potere esecutivo. La normativa non prevede alcun legame funzionale con l'apparato governativo nell'esercizio dei compiti di prevenzione e repressione di comportamenti lesivi della concorrenza.

I poteri attribuiti all'Autorità sono esercitati nell'ambito di procedimenti caratterizzati da un ampio spazio dedicato al contraddittorio, al fine di garantire agli interessati "la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione" (art. 10, comma 5, della legge n. 287/90). Il complesso delle regole procedurali concorre a delineare la fisionomia dell'Autorità come organo a cui è attribuita la funzione, di carattere neutro, di applicare la legge ai soli ed esclusivi fini dell'interesse pubblico generale della tutela della concorrenza e del mercato. Tale attività si sostanzia nella produzione di giudizi relativi a determinate fattispecie, tant'è che nell'applicare le norme a tutela della concorrenza l'Autorità compie un'operazione che si risolve nel qualificare determinati atti o comportamenti in termini degli effetti restrittivi sul funzionamento dei mercati a essi riconducibili; da questa angolazione i poteri di diffida e di sanzione danno forza a provvedimenti che hanno una preminente natura di accertamento. Si tratta, quindi, di un'attività di controllo in senso stretto che è accompagnata da caratteri di assoluta indipendenza e terzietà.

1.3I PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL CORSO DELL'ANNO

L'adempimento dei compiti di tutela della concorrenza e del mercato ha impegnato l'Autorità in una intensa attività istituzionale di controllo dei comportamenti d'impresa e di accertamento della loro compatibilità con i principi e le disposizioni della legge n. 287/90.

Nel corso del 1994 l'Autorità si è espressa in merito a 25 intese, a 14 casi di presunto abuso di posizione dominante e a 597 operazioni di concentrazione tra imprese, di cui 342 tra imprese indipendenti. Violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge sono state riscontrate in relazione a 7 fattispecie di intesa, mentre in 5 casi è stata accertata la natura abusiva di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante in violazione del divieto di cui all'articolo 3. Nessuna delle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel corso dell'anno è stata invece vietata. Nel medesimo arco di tempo l'Autorità ha reso 78 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in conformità a quanto previsto dai primi tre commi dell'art. 20 della legge. Nei primi tre mesi del 1995, infine, l'Autorità ha concluso l'esame di 184 ulteriori procedimenti relativi a 7 fattispecie di intesa, a 6 casi di presunto abuso di posizione dominante e a 171 operazioni di concentrazione e ha espresso 18 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

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

	1993	1994	gennaio-marzo 1995
Concentrazioni	501	597	171
Intese	26	25	7
Abuso	20	14	6
Pareri	49	78	18
Pubblicità ingannevole	166	213	55

* Inclusi i procedimenti analizzati per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa.
Sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1994 per tipologia ed esito

	Esito			Totale
	Non violazione di legge	Violazione di legge	Non competenza o non applicabilità della legge	
Abuso di posizione dominante	5	5	4	14
Concentrazioni tra imprese indipendenti	291		51	342
Concentrazioni tra imprese non indipendenti	240		15	255
Intese	15	7	3	25
Pareri alla Banca d'Italia				52
Pareri al Garante				26
Pubblicità ingannevole	86	105	22	213
Totale	637	117	95	927

All'attività strettamente procedimentale si aggiunge quella svolta dall'Autorità, nell'esercizio dei poteri di indagine ad essa attribuiti dall'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, al fine di acquisire specifici elementi di informazione in merito all'esistenza e alla natura di eventuali impedimenti o distorsioni della concorrenza in particolari settori economici. Nel corso del 1994 e dei primi tre mesi del 1995 sono state portate a conclusione 3 indagini conoscitive di natura generale riguardanti i settori del latte, del cinema e dei gas di petrolio liquefatti per uso riscaldamento, mentre altre 4 indagini sono state avviate nel 1994 relativamente ai settori del gas metano, della distribuzione di carburanti per autotrazione, dei prodotti farmaceutici e degli ordini e collegi professionali.

L'esigenza di condurre indagini conoscitive trae origine dalle difficoltà che sussistono nell'ottenere informazioni accurate e specifiche relativamente a eventuali violazioni della legge. Nell'esperienza italiana infatti le denunce che pervengono all'Autorità riguardano soprattutto comportamenti posti in essere da imprese privilegiate dal sistema di regolamentazione o titolari di diritti speciali ed esclusivi a esse attribuiti mediante concessione pubblica, mentre relativamente scarse risultano le denunce di comportamenti anticoncorrenziali di imprese operanti in regime di libero mercato. Negli altri paesi invece la fonte principale di informazione, soprattutto in relazione alla costituzione di cartelli o, più in generale, alla conclusione di accordi anticoncorrenziali, è la denuncia presentata all'Autorità da concorrenti o da acquirenti dei prodotti interessati.

Questa ancora scarsa collaborazione dei consumatori e delle imprese con l'Autorità relativamente ai comportamenti anticoncorrenziali nei settori di mercato deriva probabilmente dall'insufficiente conoscenza che gli operatori economici hanno della normativa della

concorrenza, così che frequentemente non riconoscono l'eventuale illiceità di comportamenti d'impresa spesso praticati per consuetudini consolidate nel corso di molti anni. Viceversa i comportamenti delle imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi che operano in regime di monopolio nel mercato vengono frequentemente interpretati come abusivi da parte dei denunciatori, anche quando l'applicazione della normativa antitrust trova un limite nella presenza di specifici interventi di regolamentazione.

Nell'ambito dei numerosi settori economici interessati dalle decisioni adottate dall'Autorità nel corso del 1994 e dei primi tre mesi del 1995, particolare rilevanza assume quello delle telecomunicazioni, nel quale l'attività di tutela della concorrenza svolge un ruolo essenziale per l'attuazione delle normative di liberalizzazione che negli ultimi anni hanno informato le logiche e le modalità dell'intervento pubblico nell'Unione europea e in un ampio e crescente numero di paesi. Oltre ai diversi interventi di segnalazione al Parlamento e al Governo effettuati ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge al fine di sollecitare l'adeguamento del quadro normativo nazionale ai nuovi scenari determinati dall'evoluzione tecnologica e dagli obiettivi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza perseguiti dagli organismi comunitari, l'Autorità ha recentemente ritenuto che il rifiuto opposto dal gestore pubblico per le telecomunicazioni (Telecom Italia) alla concessione in affitto delle linee richieste da un altro operatore (la società Telsystem) e necessarie per la fornitura di servizi di telefonia a gruppi chiusi di utenza costituiva un abuso di posizione dominante. In proposito l'Autorità ha rilevato che tali servizi rientrano nel novero di quelli già liberalizzati dalla direttiva comunitaria 90/388 in quanto non corrispondenti alla definizione di telefonia vocale fornita dalla stessa direttiva ai fini della individuazione degli ambiti di attività ancora riservati ai gestori delle reti pubbliche commutate. In conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia CE e della stessa Corte Costituzionale, l'Autorità ha inoltre affermato che la citata direttiva, sebbene non ancora trasposta nel nostro ordinamento giuridico al momento della conclusione del procedimento, era nondimeno direttamente applicabile, essendo da tempo scaduti i termini fissati per il suo recepimento e in considerazione del carattere incondizionato e sufficientemente preciso delle disposizioni in essa contenute.

Nel corso del 1994 sono stati riconosciuti diffusi comportamenti anticoncorrenziali nel settore dei servizi assicurativi, anch'esso caratterizzato nel nostro Paese da un esteso intervento pubblico con riguardo sia alle modalità di accesso che a quelle di esercizio delle relative attività economiche e da diffuse pratiche di collaborazione tra gli operatori, solo in parte connaturate alle specifiche caratteristiche del settore. Di particolare rilievo è il procedimento avviato nei confronti di sedici compagnie di assicurazione in merito ad accordi da esse posti in essere in diversi mercati assicurativi del ramo danni (infortuni, malattia, auto rischi diversi, incendio, responsabilità civile diversi e furto). Nel provvedimento conclusivo l'Autorità ha ritenuto in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, i comportamenti adottati dalle compagnie e consistenti nello scambio periodico di informazioni sulle rispettive

attività d'impresa, nella reciproca comunicazione di dati aziendali, nella concertazione di politiche comuni in materia di premi, di franchigie e di scoperti e nella adesione a patti di non concorrenza nella fase di rinnovo di alcuni contratti assicurativi. La particolare gravità delle violazioni riscontrate, valutata anche in relazione alla accertata osservanza, da parte delle imprese, degli impegni comunemente assunti, ha inoltre indotto l'Autorità a ritenere sussistenti i presupposti per l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Anche nel settore dei servizi aeroportuali, già in passato oggetto di ripetuti interventi da parte dell'Autorità, è stato accertato un abuso di posizione dominante da parte della società Aeroporti di Roma nel mercato della ristorazione aerea (*catering*) presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino. In proposito, l'Autorità ha ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 il rifiuto opposto da Aeroporti di Roma di negoziare con l'impresa denunciante (la società De Montis) le condizioni di accesso di quest'ultima al sedime aeroportuale; in assenza di obiettive necessità tecniche o di condivisibili ragioni economiche, il rifiuto si configurava infatti come una arbitraria e illecita preclusione dell'accesso al mercato dei servizi di ristorazione aerea nel quale il gestore aeroportuale opera in posizione di monopolio di fatto. Nel corso del procedimento, peraltro, le parti hanno concluso un accordo che consentirà alla società De Montis l'utilizzo, non in esclusiva e dietro apposito corrispettivo, delle infrastrutture aeroportuali necessarie allo svolgimento del servizio. L'Autorità ha preso atto di tale accordo considerandolo idoneo alla eliminazione delle infrazioni accertate.

Gli estremi di una fattispecie di abuso di posizione dominante sono stati riscontrati nel mercato dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri tra il golfo di Napoli e l'isola di Ischia. In particolare, l'Autorità ha ritenuto abusive le pratiche di sconto fedeltà alle agenzie di viaggio attuate con riferimento ai servizi di trasporto di linea sulla rotta Pozzuoli-Ischia da alcune società del gruppo Lauro, in posizione dominante nel mercato interessato. La concessione di tali sconti era infatti condizionata all'osservanza, da parte delle agenzie di viaggio, di un impegno di acquisto esclusivo presso una delle società del gruppo. L'Autorità ha considerato illecite dette pratiche in quanto finalizzate a precludere l'accesso al mercato ad altri operatori e ne ha pertanto inibito la continuazione.

Alcuni comportamenti adottati dalla società Autostrade nella gestione del servizio di riscossione dei pedaggi autostradali sono stati considerati abusivi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Si trattava in particolare della progressiva sostituzione, nei caselli della rete autostradale, del pagamento in contanti con sistemi automatici di pagamento dei pedaggi basati unicamente sull'utilizzo di carte magnetiche pre o post pagate (tessere Viacard), o di strumenti di rilevazione ottica del passaggio al casello con successivo addebito dell'importo in conto corrente (sistema Telepass). Accogliendo i suggerimenti avanzati dall'Autorità nel corso del procedimento, la società Autostrade ha provveduto alla adozione di diverse iniziative volte a migliorare il servizio reso all'utenza, ripristinando il pagamento in contanti ed estendendo

progressivamente sulla propria rete la possibilità di utilizzare altri mezzi di pagamento (carte Bancomat e carte di credito).

Una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza nel settore dei servizi professionali di amministrazione di condomini è stata accertata dall'Autorità con riferimento a tariffari, predisposti e diffusi da alcune associazioni di categoria al fine di determinare i compensi minimi delle prestazioni rese dagli operatori ad esse aderenti. L'Autorità ha prescritto alle associazioni la rimozione delle infrazioni contestate, osservando che la fissazione di prezzi minimi costituisce una pratica restrittiva della concorrenza non giustificabile sulla base dell'esigenza di garantire un'adeguata qualità del servizio.

A seguito delle informazioni acquisite nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato cinematografico, l'Autorità è intervenuta in relazione a un accordo concluso da due società di distribuzione cinematografica (Cinema 5 e Titanus Distribuzione), volto allo scambio reciproco di partecipazioni dalle stesse detenute in imprese controllate e operanti nel mercato degli esercizi cinematografici di Roma. Sulla base di un insieme di elementi e di circostanze, tra i quali la posizione complessiva detenuta delle imprese sul mercato interessato e l'idoneità dello scambio di partecipazioni a facilitare il coordinamento delle rispettive politiche commerciali, l'Autorità ha ritenuto illecita l'intesa, e quindi soggetta al divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge, in quanto suscettibile di alterare significativamente le condizioni di concorrenza nel mercato.

Un caso di abuso di posizione dominante è stato infine accertato nel settore del cemento in relazione ai comportamenti posti in essere dalla società Italcementi al fine di impedire la commercializzazione in Sardegna di cemento importato, a un prezzo inferiore di circa il 20% rispetto a quello abitualmente praticato dai produttori locali (la stessa Italcementi e, in parte, la società Unicem). Pur mantenendo inalterato il prezzo del cemento, Italcementi ha iniziato a praticare forti sconti (circa il 40%) sulle forniture di calcestruzzo preconfezionato effettuate da propri impianti di betonaggio e vendute a prezzi inferiori ai costi variabili allo scopo di dissuadere i preconfezionatori indipendenti dall'acquistare cemento dagli importatori. La stessa società ha inoltre stipulato, con le principali società acquirenti di calcestruzzo operanti nell'area di Cagliari, contratti di fornitura di lunga durata che prevedono sconti e minimi quantitativi di acquisto tali da precludere l'accesso al mercato di altre imprese. L'Autorità ha ritenuto che tali comportamenti costituissero una violazione del divieto di cui all'articolo 3 della legge e, in considerazione della gravità e della durata dell'infrazione, ha disposto l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti di Italcementi.

Come già riscontrato nell'anno precedente, anche nel 1994 si è registrato un sostanziale incremento dell'attività in materia di controllo della pubblicità ingannevole svolta dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74. Il costante aumento del numero delle segnalazioni che giungono all'Autorità è sintomatico di un consolidamento del ruolo di

quest'ultima quale nuovo punto di riferimento nel campo della protezione dei consumatori. Anche grazie alla crescente attenzione che i mezzi di comunicazione dedicano ai problemi della pubblicità ingannevole, le imprese, i consumatori e, soprattutto, le associazioni rappresentative di questi ultimi sembrano avere individuato nell'Autorità un interlocutore privilegiato per la promozione delle proprie istanze.

L'attività dell'Autorità nella repressione della pubblicità ingannevole ha nel corso dell'anno ricevuto anche importanti riconoscimenti in sede istituzionale. E' significativo che le proposte di legge per la disciplina della pubblicità comparativa in esame dinanzi al Parlamento (attualmente unificate in un singolo testo all'esame della X Commissione della Camera dei Deputati, in sede referente) si siano fin dall'inizio trovate concordi nell'attribuire le relative competenze all'Autorità, ritenendo che le conoscenze da questa maturate sul funzionamento dei mercati possano essere utili anche allo svolgimento di compiti di protezione diretta dei singoli operatori contro l'uso scorretto della comunicazione pubblicitaria.

La costruzione di un compiuto ed efficace sistema di controllo dei comportamenti scorretti in campo pubblicitario non può però prescindere dal perfezionamento degli strumenti di intervento già esistenti. L'Autorità ritiene perciò opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità che venga innanzitutto emanato il regolamento di disciplina delle procedure istruttorie, previsto dall'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 74/92, e inoltre che vengano rimossi i già più volte segnalati limiti procedurali alle possibilità di repressione della pubblicità ingannevole, aumentando i poteri di iniziativa e istruttori e completando il quadro delle sanzioni, che attualmente appare inadeguato.

Su un piano più generale, è ormai matura l'esigenza di procedere a un riordino e coordinamento delle diverse normative in materia di pubblicità di determinate categorie di prodotti le quali, stratificatesi nel corso degli anni sulla base di spinte e tendenze non sempre coerenti, vengono talvolta in conflitto, senza apparente giustificazione sistematica, con i principi applicativi del decreto legislativo n. 74/92.

1.4 PROMozione DELLA CONCORRENZA, CRESCITA ECONOMICA E OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE

Numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, volti a suggerire che la legislazione e la regolamentazione siano maggiormente ispirate ai principi della concorrenza. In questo ambito l'azione dell'Autorità si integra e si completa con quella della Commissione europea diretta a favorire la limitazione dell'intervento pubblico ai casi in cui esso risulti comunque necessario, prevedendo che le scelte relative ai criteri, agli strumenti e alle modalità di attuazione siano indirizzate a raggiungere gli obiettivi perseguiti senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. Le modificazioni in senso concorrenziale della normativa risultano particolarmente rilevanti non soltanto nei settori dei

servizi di pubblica utilità, caratterizzati dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi e rispetto ai quali l'Autorità ha avuto ripetutamente modo di esprimersi, ma anche in quelli, come i servizi privati destinabili alla vendita, nei quali la disciplina esercitata dall'apertura al commercio internazionale risulta strutturalmente limitata. In questi ambiti la permanenza di diffusi vincoli normativi all'accesso e allo sviluppo dell'attività limita spesso in modo ingiustificato le possibilità di crescita delle imprese, condizionandone in misura determinante i comportamenti. In questo senso risulta restrittivo l'intervento pubblico che pure persegue un sicuro interesse generale, qual'è ad esempio garantire il livello qualitativo della prestazione offerta, quando esso operi in modo diretto e discrezionale sulla struttura dell'offerta, anziché limitarsi a un semplice accertamento di eventuali requisiti ritenuti dalla legge necessari per lo svolgimento di una certa attività.

L'intervento pubblico adottato in tali circostanze assume un ruolo più funzionale alla protezione di determinate imprese o categorie di imprese che alle esigenze di promozione e di salvaguardia del benessere dei consumatori e della collettività. In presenza di un ridotto grado di concorrenza, le imprese vengono isolate dai rischi e dai condizionamenti derivanti da una pieno operare dei meccanismi di mercato; sono così favoriti la creazione e il mantenimento di artificiali posizioni di rendita e vengono indeboliti gli incentivi a conseguire una gestione efficiente delle risorse. Inoltre, attraverso gli ostacoli all'ingresso nel mercato di nuovi operatori vengono ridotte, in alcuni casi drasticamente, le opportunità di crescita del reddito e dell'occupazione, impedendo peraltro un pieno e completo soddisfacimento dei bisogni dei consumatori.

Le esigenze di ridefinizione delle norme e degli assetti istituzionali, che appaiono particolarmente rilevanti nel settore dei servizi, sono state correttamente avvertite in sede di approvazione della legge n. 287/90, allorché sono stati individuati come prioritari per una trasformazione in senso concorrenziale della normativa, oltre ai settori caratterizzati dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi, il settore della distribuzione commerciale e quello degli appalti pubblici. Si tratta di comparti nei quali risulta determinante per la definizione degli assetti di mercato l'influenza della normativa settoriale che stabilisce il quadro giuridico di riferimento. Va constatato con preoccupazione che tale normativa è tuttora frequentemente ancorata a una concezione interventista della politica pubblica che tende a perseguire obiettivi d'interesse generale attraverso l'introduzione di vincoli al comportamento degli operatori il cui effetto complessivo risulta, invece, quello di proteggere interessi specifici e particolari, a tutto danno del libero mercato e del consumatore.

Nel settore della distribuzione commerciale l'Autorità ha posto in evidenza gli svantaggi per i consumatori derivanti dalla regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, con le successive integrazioni e modifiche. La normativa prevede infatti rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato e all'adeguamento degli esercizi

commerciali già esistenti alle esigenze della domanda. In questo modo le imprese già operanti vengono artificialmente isolate dalla disciplina concorrenziale esercitata dai nuovi entranti e viene ridotta, a scapito dei consumatori, la flessibilità organizzativa e gestionale necessaria per poter adeguatamente sviluppare una effettiva competenza imprenditoriale. Accogliendo in parte i suggerimenti dell'Autorità, il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 384, ha semplificato i procedimenti amministrativi di autorizzazione all'apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi di vendita, introducendo il criterio del silenzio assenso e rendendo così meno onerose per le imprese le procedure di controllo amministrativo.

Nonostante la semplificazione dei procedimenti amministrativi, continuano a permanere i vincoli al funzionamento della concorrenza legati alla presenza di un sistema pervasivo di regolamentazione strutturale che limita ingiustificatamente le decisioni delle imprese in materia di forma organizzativa, scala produttiva e gamma merceologica. Rimane quindi pienamente attuale il suggerimento dell'Autorità di procedere a un completo smantellamento delle disposizioni dirette a predeterminare a livello amministrativo l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi commerciali. L'eliminazione dei vincoli connessi alla pianificazione strutturale dei mercati risulta pienamente compatibile con il mantenimento e il rafforzamento della programmazione urbanistica. In particolare la prevenzione di effetti negativi in termini di congestione stradale, estetica delle insegne, tutela dei centri storici, può facilmente essere realizzata senza introdurre vincoli ingiustificati alle possibilità concorrenziali degli operatori economici.

Nella stessa prospettiva, anche negli altri settori nei quali permangono esigenze di carattere generale da tutelare, una volta che la regolamentazione vincoli il comportamento degli operatori in maniera funzionale al perseguimento di tali esigenze, è sulla libera concorrenza tra imprese che occorre fare affidamento per garantire un'allocazione efficiente delle risorse, soprattutto nel quadro dei principi stabiliti dalla normativa antitrust per la disciplina dei comportamenti degli operatori economici. Nel nostro paese rimane invece ancora diffusa la convinzione che la presenza di finalità e di interessi di carattere generale escluda la possibilità di ricorrere al libero mercato come strumento per raggiungere in maniera efficiente gli obiettivi desiderati. Anche nel dibattito politico e giornalistico la concorrenza viene spesso rappresentata come "selvaggia" nell'errata convinzione che il mercato o è completamente libero da vincoli o non può esistere. Viceversa il mercato per svilupparsi ha sempre bisogno di regole, siano esse destinate a garantire l'efficacia dei contratti di fronte alla legge, siano esse volte a tutelare i lavoratori, i consumatori o più in generale la società intera. Promuovere un ambiente concorrenziale non esclude affatto interventi pubblici finalizzati ad altri obiettivi d'interesse generale. Ma vanno oltre il segno le regolazioni che, in nome di tali obiettivi e in assenza di specifiche, limitate e giustificate ragioni, si sostituiscono al libero mercato nel definire il numero degli operatori ammessi, i loro ambiti territoriali, i prezzi e le condizioni di vendita dei beni e dei servizi da loro forniti. Per non parlare delle tante attività economiche tuttora sottoposte a

un regime di concessione e sottratte in linea di principio alla libera iniziativa privata. In molti casi si tratta di attività riservate allo Stato addirittura al di fuori degli ambiti legittimamente previsti dall'articolo 43 della Costituzione.

Oltre al settore della distribuzione commerciale esistono nel contesto italiano numerosi altri casi in cui la regolamentazione assume senza giustificato motivo queste caratteristiche protettive. Si pensi, a titolo di esempio, all'impatto distorsivo che la normativa esercita sugli assetti concorrenziali prevalenti nel settore cinematografico, nei servizi portuali e in quello delle professioni, comparti questi in cui nell'ultimo anno si è concentrata l'attività di segnalazione dell'Autorità in materia di norme e regolamenti considerati in contrasto con i principi della concorrenza.

La legge 1° marzo 1994, n. 153, prevede un sistema autorizzatorio per la costruzione e l'ampliamento delle sale cinematografiche basato su una valutazione del numero degli schermi effettuata in relazione alla popolazione residente. Questo meccanismo non ha l'obiettivo di risolvere problematiche di carattere generale, quale la necessità per esempio che l'apertura di una sala cinematografica sia subordinata al rispetto di eventuali vincoli di natura urbanistica, ma quello di ostacolare il funzionamento della concorrenza e di impedire che sia il mercato a stabilire il numero di sale cinematografiche appropriato per le condizioni di domanda prevalenti in ogni comune. L'Autorità in una segnalazione inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri lo scorso dicembre ha osservato che la pianificazione dell'attività di esercizio delle sale cinematografiche limita la diffusione di sale cinematografiche, con effetti di rilievo anche sulla stessa attività cinematografica.

Nell'ambito dei servizi portuali, nonostante l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, "Riordino della legislazione in materia portuale", che tra l'altro dispone la separazione tra attività di programmazione, coordinamento e controllo e le attività di gestione delle operazioni e dei servizi portuali, non sono ancora stati emanati i decreti ministeriali in materia di svolgimento delle operazioni portuali e di rilascio delle concessioni. Il settore rimane caratterizzato da un diffuso stato di incertezza normativa che rischia di ostacolare l'ingresso di nuovi operatori, rallentando sensibilmente il processo di liberalizzazione in atto. L'attività portuale è stata tradizionalmente caratterizzata da una diffusa azione regolamentare volta soprattutto a impedire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza e a proteggere spesso ingiustificatamente le imprese già operanti. I più recenti sviluppi normativi, i cui effetti peraltro a causa dei ritardi applicativi non sono ancora valutabili, non rimuovono tutte le distorsioni concorrenziali originate dalla normativa. In particolare, con riferimento ai servizi nautici, quali per esempio le attività di ormeggio, di rimorchio e di pilotaggio, permangono limiti all'accesso al mercato, anche per operatori qualificati, non giustificabili in base a motivi di sicurezza o ad altre esigenze di interesse generale.

La convinzione che per garantire a beneficio dei consumatori la qualità e la sicurezza delle prestazioni, obiettivo questo del tutto legittimo e necessario, occorra ostacolare l'operare dei meccanismi concorrenziali risulta particolarmente diffusa anche nel settore delle professioni. In realtà in questo ambito l'obiettivo di tutelare i consumatori è pienamente compatibile con la concorrenza. L'azione degli ordini professionali può essere estremamente utile per garantire adeguati livelli qualitativi nella fornitura di alcuni servizi. Tuttavia per raggiungere questo obiettivo non appare necessario che vengano stabilite, addirittura attraverso decreti ministeriali, tariffe minime da applicare alle diverse prestazioni né che ai professionisti sia vietata ogni forma di pubblicità o che l'accesso all'ordine sia soggetto a restrizioni di carattere quantitativo. Queste regolamentazioni non hanno come effetto di fornire una tutela in merito alla qualità e alla sicurezza delle prestazioni, ma possono garantire i livelli dei redditi dei professionisti da esse beneficiati. Sono queste le considerazioni che hanno convinto l'Autorità ad avviare un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore, non ancora conclusa. Inoltre in molte circostanze gli interventi normativi volti a limitare ingiustificatamente l'accesso alle professioni, anche attraverso la costituzione di ordini e albi, frenando il libero gioco della concorrenza, ostacolano il processo di adeguamento delle prestazioni offerte alle mutevoli esigenze degli utenti.

Nel settore degli appalti pubblici, con riferimento al quale l'Autorità ha già avuto modo di segnalare le numerose e ripetute inadempienze che nel nostro Paese hanno caratterizzato il processo di adeguamento ai principi di trasparenza e di concorrenzialità stabiliti dalle direttive comunitarie in materia, la promozione della concorrenza acquista carattere di particolare urgenza. Il comparto risulta disciplinato da una legislazione disorganica e inefficace e appaiono necessari e indifferibili interventi di riordino e di riforma complessiva del quadro normativo volti a favorire una maggiore trasparenza dei sistemi e delle procedure di contrattazione pubblica e una più diffusa e adeguata tutela delle garanzie concorrenziali nell'assegnazione delle relative commesse.

La legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge quadro in materia di lavori pubblici), approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura a conclusione di un lungo e complesso lavoro preparatorio, sia pure con la necessità di alcuni parziali aggiustamenti, appariva nel complesso adeguata a garantire la necessaria economicità e qualità agli acquisti dell'Amministrazione Pubblica. Tuttavia, dopo pochi mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa, il decreto legge 31 maggio 1994, n. 331, ha disposto la sospensione dell'applicazione della legge e il differimento del termine inizialmente previsto per l'adozione del regolamento governativo volto a dare concreta attuazione ai principi di riforma in essa stabiliti. La sospensione è stata ulteriormente prolungata ad opera di successivi decreti legge (n. 478/94, n. 559/94, n. 658/94 e n. 26/95). Il decreto legge n. 26/95 è stato recentemente convertito nella legge 29 marzo 1995, n. 95. Quest'ultima ha tuttavia soppresso la disposizione sospensiva, ripristinando l'efficacia della legge n. 109/94 e sollevando, tra l'altro, delicati problemi relativamente alla disciplina dei

rapporti giuridici sorti durante il periodo di vigenza del decreto. Questo contesto di confusione e di instabilità tende pertanto a perpetuare, all'interno del settore, le carenze e le distorsioni connesse alla estrema complessità e disorganicità dell'assetto normativo e rischia di incoraggiare l'inosservanza diffusa e la ripetuta disapplicazione delle norme, a danno delle esigenze di certezza degli operatori economici e dell'interesse pubblico a un esercizio corretto e trasparente dell'attività amministrativa.

Il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità nelle politiche di acquisto risulta particolarmente importante per le imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità che, fino all'entrata in vigore della direttiva 90/531, risultavano escluse dall'applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. La direttiva, pur non essendo ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale, risulta in vigore dal gennaio 1992 e da allora le procedure di gara relative alle commesse delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità debbono conformarsi alle norme comunitarie qualora tali acquisti risultino superiori a specifiche soglie di valore. Ciò ha contribuito a modificare in senso maggiormente concorrenziale i rapporti di committenza delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità, con effetti positivi in termini di prezzi di aggiudicazione dei contratti e di razionalizzazione delle politiche commerciali delle imprese. Peraltro nell'ambito delle attività di acquisto della società Ferrovie dello Stato Spa, l'evoluzione verso procedure più trasparenti e concorrenziali nella scelta dei fornitori ha tratto un importante sostegno dall'azione dell'Autorità. Infatti, a seguito dello scioglimento di un consorzio formato dalle principali imprese fornitrici di materiale rotabile (Consorzio Capri) e ritenuto dall'Autorità in violazione della normativa a tutela della concorrenza, si è rilevata una sensibile riduzione dei prezzi delle forniture, conseguita attraverso il ricorso da parte della società Ferrovie dello Stato a procedure di acquisto conformi alle prescrizioni comunitarie.

2.SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ E INTERVENTO PUBBLICO

2.1PRIVATIZZAZIONI E CONCORRENZA

Gli obiettivi programmatici espressi dal Governo e dal Parlamento nel 1992 all'avvio del processo di privatizzazione facevano principalmente riferimento alle gravi difficoltà economiche e finanziarie delle imprese a partecipazione statale, alle necessità di riequilibrio della finanza pubblica e ai crescenti vincoli comunitari in materia di aiuti di Stato. Inoltre più recentemente è stata affermata l'esigenza di favorire attraverso le privatizzazioni la diffusione della proprietà azionaria, nella convinzione che un mercato borsistico vasto ed efficiente rappresenti un essenziale strumento per promuovere e sostenere lo sviluppo economico delle imprese.

Con l'accelerazione delle privatizzazioni l'ampliamento del mercato borsistico viene raggiunto attraverso la cessione ai privati, e quindi al mercato, delle azioni delle società da privatizzare di proprietà dello Stato. La partecipazione degli investitori istituzionali al processo di

privatizzazione può contribuire efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo della diffusione della proprietà azionaria tra i risparmiatori. Allo stesso fine può essere giustificata, come previsto dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, la fissazione di un limite massimo alle quote azionarie acquisibili dai singoli investitori al momento della privatizzazione, anche se l'introduzione di questi vincoli non è evidentemente indifferente rispetto al valore della società privatizzata. Tuttavia è importante rilevare che impedire per un periodo di tempo prolungato il raggiungimento di chiare situazioni di controllo societario riduce le possibilità di disciplinare efficacemente il management di una società e potrebbe contrastare con l'obiettivo fondamentale di perseguire l'efficienza produttiva e allocativa. Pertanto gli eventuali vincoli massimi al possesso di quote azionarie non dovrebbero estendersi per un periodo di tempo eccessivamente prolungato, in modo da consentire il pieno operare delle forze di mercato nel determinare il trasferimento del controllo societario.

Gli effetti di una politica di privatizzazioni non rimangono però confinati negli ambiti appena individuati. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ripetutamente sostenuto che le privatizzazioni acquistano particolare rilievo quando rappresentano lo strumento per conseguire una struttura concorrenziale dei mercati nelle circostanze in cui la semplice liberalizzazione degli accessi non fosse sufficiente. In particolare, una riorganizzazione societaria effettuata preventivamente alla dismissione delle imprese operanti in condizioni di monopolio legale può promuovere il raggiungimento di una effettiva concorrenza nei mercati e ridurre gli ambiti di monopolio. Quanto più ampia è la concorrenza che si realizza nel mercato, tanto minori risultano le necessità di regolamentazione dei comportamenti economici delle imprese. Infatti una diversa e più articolata organizzazione societaria di queste imprese potrebbe in alcuni casi consentire una dismissione separata delle diverse società, contribuendo direttamente a determinare una maggiore articolazione proprietaria della struttura produttiva e un contesto complessivamente più favorevole a un'evoluzione concorrenziale dei mercati.

Nei servizi di pubblica utilità la tradizionale presenza di un esteso intervento pubblico, attraverso la chiusura degli accessi al mercato e la regolamentazione del comportamento degli operatori, trae principalmente origine dalla particolarità delle condizioni tecniche ed economiche della produzione, a lungo ritenute tali da escludere non solo la possibilità ma l'opportunità stessa di una configurazione concorrenziale dei mercati. Negli ultimi anni l'evoluzione della domanda e soprattutto l'avanzamento del progresso tecnologico hanno però introdotto cambiamenti sostanziali relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi. In particolare il superamento degli stessi vincoli economici e tecnici connessi all'unicità delle infrastrutture di rete ha comportato la possibilità di una complessiva ridefinizione dei mercati, determinando in numerosi casi le condizioni per lo sviluppo di una effettiva concorrenza.

Come evidenziato nel Rapporto predisposto dall'Autorità su "Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità", trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri nel luglio 1994, la maggiore efficienza che in alcuni casi il monopolio presenta rispetto a una situazione concorrenziale non comporta la necessità di limitare gli accessi al mercato ostacolando attraverso interventi normativi l'operare della concorrenza. Laddove le condizioni monopolistiche della produzione sono "naturali", esse generalmente permangono anche in presenza di una piena apertura concorrenziale dell'industria; interventi di liberalizzazione degli accessi non pregiudicano pertanto l'efficienza della struttura produttiva. Nei casi invece in cui il mercato non è un monopolio naturale, la pressione concorrenziale esercitata da eventuali nuovi entranti comporta effetti benefici in termini di efficienza e di qualità dei servizi offerti. In generale, l'eliminazione dei vincoli normativi all'ingresso di nuovi operatori in settori per molto tempo sottratti alla disciplina del mercato favorisce la transizione verso un regime concorrenziale nel quale il numero delle imprese presenti non è stabilito in maniera autoritativa e gli ambiti dell'eventuale monopolio emergono dall'operare delle forze di mercato. Non vengono frenati così i possibili sviluppi tecnologici né vengono ostacolati i miglioramenti di qualità e le riduzioni di prezzo che solo un ambiente caratterizzato da una effettiva concorrenza può favorire. Una politica di liberalizzazione dei regimi di accesso alle attività di fornitura di servizi di pubblica utilità è peraltro pienamente compatibile con l'adeguata tutela delle esigenze fondamentali connesse alla sicurezza, alla continuità e all'universalità dei servizi stessi e con il perseguimento di altre finalità ritenute socialmente rilevanti.

Relativamente al settore delle telecomunicazioni l'Autorità, contestualmente all'esame dell'operazione di concentrazione riguardante la costituzione della società Telecom Italia, ha ribadito la necessità di garantire condizioni di pari opportunità tra tutti gli operatori economici nei mercati dei servizi di telecomunicazione già liberalizzati, in particolare attraverso la definizione di modalità eque e non discriminatorie di accesso e di interconnessione alla rete pubblica. Peraltro, tenendo conto delle rilevanti opportunità derivanti dall'innovazione tecnologica, l'Autorità ha anche suggerito la necessità di estendere il processo di liberalizzazione alle attività di installazione e gestione di infrastrutture di rete, al fine di favorire, attraverso lo sviluppo delle reti telefoniche alternative, di quelle radiomobili, televisive via cavo e satellitari, il progressivo superamento dei vincoli collegati all'unicità della rete pubblica commutata. L'evoluzione tecnologica in corso consente infatti di garantire a tutti il servizio telefonico di base (servizio universale) senza la necessità di prevedere condizioni di monopolio nella struttura dell'offerta.

Con specifico riferimento alle numerose esperienze estere di riorganizzazione del settore dell'energia elettrica, l'Autorità, nella segnalazione effettuata nel giugno 1994 in merito alla prospettata privatizzazione dell'ENEL, ha sottolineato l'esigenza di riconsiderare l'attuale regime di riserva legale e l'opportunità di promuovere, attraverso la privatizzazione di un numero adeguato di società di produzione fra loro indipendenti, una piena concorrenza

nell'attività di produzione di energia elettrica. Infatti nella maggior parte dei paesi che hanno sperimentato un esteso processo di apertura alla concorrenza sono stati effettuati interventi radicali di riforma dei preesistenti assetti proprietari, organizzativi e regolamentativi. Ciò ha reso possibile lo sviluppo di strutture produttive più articolate, favorendo l'accesso di nuovi operatori nei mercati liberalizzati, stimolando il confronto concorrenziale tra una pluralità di produttori indipendenti, nonché tra produttori e distributori nella fornitura di elettricità alle grandi utenze, e consentendo in tali ambiti una completa deregolamentazione dei relativi prezzi. Anche in relazione al dibattito in corso in Italia sugli effetti che le politiche di apertura alla concorrenza possono determinare in materia di efficienza dell'offerta di energia elettrica e di qualità del servizio, è opportuno osservare che le riflessioni critiche in merito all'efficacia degli interventi di liberalizzazione effettuati hanno evidenziato che il limite maggiore delle politiche adottate nei diversi paesi è rappresentato dall'insufficiente concorrenza che è stata introdotta nei mercati, piuttosto che dalla considerazione che una struttura monopolistica potesse risultare più efficiente.

Anche nel trasporto aereo il recente orientamento della Commissione europea accelera il processo di progressiva apertura alla concorrenza del settore, che dal 1° aprile 1997 dovrebbe essere completamente liberalizzato, con la creazione di un unico grande mercato interno di oltre 300 milioni di consumatori. In questa prospettiva le regole di concorrenza sono destinate ad assumere un ruolo rilevante per favorire i miglioramenti di efficienza delle imprese e per consentire lo sviluppo di un'offerta di servizi di trasporto capace di soddisfare in maniera sempre più adeguata le esigenze degli utenti. Il processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo può essere ostacolato dal grado di saturazione che caratterizza numerosi aeroporti in Europa e dai costi elevati che contraddistinguono i servizi a terra. Anche in questo ambito, l'abolizione dei monopoli per la prestazione dei servizi di cui ancora godono le società di gestione aeroportuale dovrebbe consentire un incremento della qualità e una riduzione dei prezzi, a beneficio degli utenti.

2.2RADIOTELEVISIONE E CONCORRENZA

Il processo di progressiva convergenza tra telecomunicazioni, informatica e radiodiffusione rende complessa l'individuazione degli assetti strutturali che i diversi mercati tenderanno ad assumere. Il progresso tecnico risulta talmente rapido e diffuso che appaiono tuttora indefiniti non soltanto le dimensioni dei mercati, ma anche la loro estensione in termini di prodotti e servizi coinvolti. In questa situazione l'individuazione delle forme più appropriate di intervento pubblico deve essere effettuata in funzione dei benefici che i consumatori traggono da un'offerta differenziata e flessibile di servizi. In generale la promozione di un'effettiva concorrenza e l'eliminazione degli ingiustificati vincoli che ne impediscono il pieno operare favoriscono l'innovazione, mantenendo un ambiente nel quale le imprese vengono incentivate a offrire prodotti in grado di soddisfare al meglio le esigenze degli utenti. L'evoluzione

tecnologica che in questi ultimi anni ha caratterizzato il settore delle telecomunicazioni sarebbe stata infatti probabilmente molto rallentata se tutti i paesi fossero stati caratterizzati da normative restrittive relativamente agli accessi al mercato e all'introduzione di nuovi servizi e prodotti.

Il progresso tecnologico non soltanto ha influenzato l'industria delle telecomunicazioni, ma, migliorando la qualità di trasmissione e consentendo un notevole incremento delle possibilità di diffusione di suoni e immagini, ha innescato un processo di trasformazione che ha coinvolto direttamente l'industria radiotelevisiva. In particolare la rete di telecomunicazione è divenuta un mezzo di trasmissione di programmi televisivi; al contempo la rete della televisione via cavo, laddove abbia raggiunto una diffusione sufficiente, viene utilizzata per fornire servizi di telecomunicazione. Questi fenomeni, associati alle crescenti opportunità fornite dalle reti satellitari, determinano sensibili allargamenti nella definizione dei mercati, ampliando le possibilità concorrenziali delle imprese e comportando la necessità di profonde modificazioni degli assetti di mercato e delle modalità di regolamentazione.

La situazione appare particolarmente critica nel nostro paese dove i criteri della regolamentazione e i conseguenti assetti scarsamente concorrenziali dei mercati hanno impedito lo sviluppo della televisione via cavo e i divieti normativi hanno ostacolato l'accesso di nuove imprese al mercato dei servizi di telecomunicazione, frenando gli effetti moltiplicativi del reddito e dell'occupazione originati dal progresso tecnologico. Peraltro, i modesti progressi registrati in termini di liberalizzazione dei mercati sono stati conseguiti esclusivamente attraverso il recepimento delle direttive comunitarie. Con riferimento a queste ultime, l'Italia, pur partecipando direttamente al processo decisionale che precede la loro adozione e approvandone quindi il contenuto, si è troppo spesso contraddistinta per i ritardi di recepimento e per le procedure d'infrazione a essi collegati. Nell'esperienza italiana infatti la protezione delle imprese già operanti risulta un obiettivo che nell'applicazione concreta viene quasi sempre privilegiato rispetto a quello di favorire un miglior soddisfacimento dei bisogni dei consumatori attraverso l'introduzione di maggiore concorrenza.

Esemplare al riguardo è la vicenda della direttiva 90/388, la cui adozione ha rappresentato una tappa fondamentale del processo comunitario di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione. La direttiva impegnava infatti gli Stati membri all'abolizione, entro il 31 dicembre 1990, dei diritti esclusivi da essi accordati per la fornitura di servizi di telecomunicazione diversi da quello di telefonia vocale di base e alla contestuale adozione delle misure necessarie a garantire a ogni operatore economico il diritto a fornire tali servizi. Solo recentemente, con un ritardo di quasi cinque anni, il Governo ha adottato il decreto legislativo di recepimento della citata direttiva, dopo che le diverse proposte di provvedimento avanzate in proposito dal Ministero competente nel corso degli ultimi anni hanno reso necessari ripetuti interventi di segnalazione da parte dell'Autorità e della Commissione europea, volti in

particolare ad evitare interpretazioni tendenzialmente più restrittive delle disposizioni comunitarie e a garantire pari opportunità concorrenziali a tutti gli operatori.

Le direttive comunitarie traggono ispirazione dalla considerazione che la regolamentazione, laddove essa è associata alla restrizione della concorrenza nei mercati, dovrebbe risultare uno strumento residuale di disciplina dei comportamenti d'impresa, essendo in molte circostanze possibile garantire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione produttiva soltanto attraverso la promozione della concorrenza. Ritardare l'introduzione dei meccanismi di mercato, soprattutto quando poi essa diviene comunque inevitabile in considerazione di analoghe evoluzioni estere, costituisce un danno rilevante non soltanto per i consumatori, ma per le stesse imprese coinvolte che, protette dalla concorrenza, non sviluppano la sufficiente capacità tecnologica e organizzativa che consentirebbe loro l'adozione di strategie di sviluppo più ampie ed estese, tali da favorire una presenza attiva anche sui mercati internazionali.

Interventi di liberalizzazione dei mercati consentirebbero un pieno sviluppo del settore radiotelevisivo, la cui evoluzione tecnologica risulta frenata dall'attuale struttura duopolistica. Attraverso una vasta e diffusa attività di promozione della concorrenza, tale da superare gli ostacoli normativi tuttora esistenti, potrebbero essere pienamente sfruttate le opportunità offerte dalle nuove possibilità di trasmissione. Ciò comporta probabilmente anche un'estensione delle modalità di finanziamento dei programmi nella direzione di una maggior diffusione dei sistemi di pagamento effettuati in funzione dell'effettivo ascolto. Infatti è soltanto una tradizione culturale e di costume, anche se trae origine da vincoli tecnologici ormai superati, quella per cui i servizi di telecomunicazione sono pagati dall'utente in base al consumo, mentre quelli radiotelevisivi vengono finanziati quasi esclusivamente dal canone di abbonamento e dalla pubblicità.

Una maggior concorrenza, accompagnata da un attento controllo antitrust volto a impedire che eventuali commistioni con imprese operanti in mercati contigui, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, comportino restrizioni al funzionamento dei mercati, favorirà la tutela del pluralismo dell'informazione. Peraltro le modalità che consentono il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo risultano distinte da quelle della tutela della concorrenza e possono essere caratterizzate dall'introduzione di limitazioni dei comportamenti d'impresa. In particolare, nel settore della radiodiffusione in tutti i paesi vengono vincolate, sia pure attraverso modalità differenziate, le possibilità di espansione dei singoli concorrenti sui mercati, limitando il numero di reti televisive controllabili da un unico soggetto, disciplinando la quantità di tempo di trasmissione vendibile agli acquirenti di spazi pubblicitari e ostacolando la possibilità di operare simultaneamente su più mezzi d'informazione. Queste disposizioni sono dirette a imporre un certo grado di frammentazione nella struttura dei mercati. I vincoli che sono stati introdotti in Italia dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", che peraltro ha legittimato gli assetti che si erano venuti a

costituire in assenza di norme specifiche, risultano generalmente meno stringenti di quelli contenuti nella regolamentazione in materia presente nei principali paesi industrializzati.

La stessa Corte Costituzionale ha recentemente stabilito nella sentenza del 5-7 dicembre 1994, n. 420 che la necessaria modificazione della struttura dei mercati, conseguita eliminando le posizioni dominanti connesse all'attuale assetto complessivo del settore televisivo, potrà in ogni caso tener conto dell'evoluzione tecnologica in corso e del conseguente sviluppo di mercati probabilmente più complessi e articolati di quelli attualmente esistenti. In queste circostanze, il delicato compito della politica pubblica consiste nell'impedire la costituzione e il rafforzamento di posizioni dominanti e nell'ostacolare l'estensione delle stesse sui nuovi mercati, senza frenare l'introduzione di prodotti e servizi innovativi né vincolare ingiustificatamente il comportamento delle imprese.

2.3 LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI E ASSETTI REGOLAMENTATIVI

La modificazione degli assetti normativi volta a liberalizzare i mercati dei servizi di pubblica utilità implica l'esigenza di una profonda revisione del quadro regolamentativo di riferimento. Già da tempo l'Autorità ha sostenuto la necessità di creare agenzie indipendenti di regolamentazione nei settori di pubblica utilità in cui non sia possibile l'introduzione di un regime di piena concorrenza, condividendo altresì la scelta di strutturare tale organismi su base settoriale, in ragione della specificità delle competenze tecniche indispensabili a un corretto ed efficiente esercizio delle funzioni di regolamentazione. Ogni ritardo nella creazione di queste agenzie frena il processo di privatizzazione delle imprese e la conseguente liberalizzazione dei mercati.

La costituzione di organismi settoriali di regolamentazione assume infatti particolare rilievo nel momento in cui la prospettata privatizzazione delle imprese pubbliche o a prevalente partecipazione statale operanti nella fornitura di servizi di pubblica utilità rende indispensabile l'introduzione di assetti regolamentativi basati, piuttosto che sul controllo proprietario delle imprese, sulla netta separazione tra funzioni di regolamentazione e responsabilità gestionali. Un organismo di sorveglianza caratterizzato da una conoscenza approfondita e dettagliata dei mercati e sufficientemente separato dalle imprese consente di garantire maggiore imparzialità e indipendenza all'attività di regolamentazione, rendendo più efficace e trasparente l'intervento sui processi di fissazione delle tariffe e favorendo un più accurato controllo dei livelli qualitativi dei servizi. Parallelamente, l'istituzione di un organismo di regolamentazione in posizione di autonomia rispetto al Governo tende a ridurre, a garanzia delle imprese e del corretto funzionamento dei mercati, i rischi di distorsione derivanti per esempio dalla subordinazione della regolamentazione a interessi e finalità di politica economica o industriale. Questi ultimi, infatti, potrebbero facilmente risultare in contrasto con l'obiettivo di fornire agli utenti a prezzi contenuti servizi di qualità elevata.

Anche in relazione ai progetti attualmente all'esame del Parlamento riguardanti l'istituzione delle Autorità di regolamentazione per i servizi pubblici, è importante sottolineare l'opportunità che ruolo, funzioni e poteri di questi nuovi organismi siano definiti in modo coerente al contesto normativo ed economico dei settori sottoposti alla loro vigilanza e tenendo adeguatamente conto dell'esigenza di favorire una progressiva estensione degli ambiti di concorrenza. In questo senso il ruolo dei nuovi organismi di regolamentazione non dovrebbe essere limitato all'esercizio di una semplice funzione "arbitrale", essenzialmente diretta ad assicurare un processo sufficientemente imparziale di determinazione delle tariffe a vantaggio degli utenti e a garanzia delle imprese, all'interno di un rapporto di natura contrattuale tra amministrazione pubblica e operatori economici. E' invece necessario che il loro intervento sia finalizzato a orientare in senso concorrenziale gli assetti dei diversi mercati, così che la promozione della concorrenza possa rappresentare un elemento qualificante e un criterio fondamentale di valutazione della loro attività.

In coerenza con questa impostazione è opportuno che siano attribuite ai nuovi organismi, accanto ai poteri relativi alla fissazione e all'aggiornamento dei livelli tariffari e qualitativi dei servizi, anche specifiche responsabilità di individuazione e di proposta delle eventuali modificazioni da apportare al quadro normativo e regolamentativo al fine di favorire una evoluzione in senso concorrenziale della struttura dei mercati.

Il perseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza dovrebbe analogamente caratterizzare anche l'esercizio dei compiti istituzionali degli organismi di regolamentazione, riguardanti in particolare la determinazione e l'adeguamento nel tempo delle tariffe e dei livelli qualitativi dei servizi, la definizione delle condizioni tecniche ed economiche per la connessione e l'uso delle infrastrutture di rete e il controllo circa il rispetto di eventuali obblighi relativi all'universalità delle prestazioni. L'intervento pubblico assumerebbe così un ruolo essenziale nell'attivazione della concorrenza e una funzione importante di supporto dei processi di liberalizzazione dei mercati. Ciò implica a sua volta la necessità che la normativa diretta a disciplinare l'esercizio di tali funzioni e poteri sia tale da non predeterminare in modo eccessivamente dettagliato i criteri e le modalità di regolamentazione dei comportamenti economici delle imprese. Occorre invece che ai nuovi organismi, pur nel quadro di un insieme di principi generali chiaramente stabiliti dal legislatore, siano garantiti quei margini di autonomia, di indipendenza e di flessibilità che appaiono comunque indispensabili al fine di assicurare che l'intervento regolamentativo possa rapidamente ed efficacemente adattarsi nel tempo in rapporto alle esigenze e alle opportunità determinate dall'evoluzione tecnica ed economica dei settori interessati.

Peraltro, proprio in considerazione del fatto che le condizioni concorrenziali delle industrie regolamentate non sono stabili nel tempo a causa del progresso tecnologico e del modificarsi delle situazioni di mercato, sarebbe anche opportuno prevedere formalmente l'introduzione di

meccanismi periodici di valutazione del grado di concorrenza esistente nei mercati. Tali controlli dovrebbero essere funzionali all'eliminazione degli interventi regolamentativi sui comportamenti d'impresa, qualora la struttura del mercato risulti per sé sufficiente a garantire una efficace disciplina concorrenziale di questi comportamenti.

Specificata attenzione dovrebbe essere rivolta infine ai profili istituzionali riguardanti l'organizzazione e la disciplina normativa delle relazioni tra gli organismi di regolamentazione e l'Autorità di tutela della concorrenza. In particolare, in materia di concorrenza il ruolo dei nuovi organismi di regolamentazione dovrebbe essere definito in modo sostanzialmente complementare e armonico rispetto a quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Per evitare eventuali conflitti di competenza la prescrizione legislativa contenuta nell'articolo 8 della legge n. 287/90 prevede la non applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 1-7 della stessa legge alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, per tutto quanto strettamente necessario al perseguimento della missione loro affidata. Già ora questa previsione consente all'Autorità di non intervenire laddove le eventuali distorsioni rilevate siano funzionali alla natura specifica del servizio offerto, e di attivarsi, invece, ove questa funzionalità risulti discutibile. Nel nuovo contesto, tale valutazione verrà effettuata tenendo conto delle determinazioni degli organismi di regolamentazione. E' peraltro da auspicare che parte dei comportamenti restrittivi della concorrenza possano essere già evitati attraverso l'esercizio dei poteri di regolamentazione degli istituendi organismi e che la normativa preveda comunque un obbligo di tempestiva comunicazione all'Autorità da parte degli organismi di regolamentazione, laddove le informazioni in loro possesso rendano ipotizzabile la sussistenza di eventuali violazioni della legge n. 287/90 poste in essere dalle imprese regolamentate. In questa prospettiva, le opportunità di collaborazione tra istituzioni risulteranno tanto più estese ed efficaci quanto più il disegno istitutivo dei nuovi organismi di regolamentazione sarà orientato ad assicurare la funzionalità dei relativi interventi rispetto agli obiettivi di sviluppo e di promozione della concorrenza.

Parte II

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 corso del 1994 e nei primi tre mesi del 1995 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati. Sono inoltre evidenziate le principali linee di evoluzione della concorrenza nei singoli settori e le caratteristiche rilevanti dell'attuale assetto normativo.

PRODOTTI AGRICOLI

PRODOTTI BIETICOLO-SACCARIFERI

Caratteristiche del settore e interventi dell'Autorità

Il settore bieticolo-saccarifero è caratterizzato da una complessa regolamentazione, che concorre a introdurre elementi di rigidità nel funzionamento del mercato. Nel quadro della normativa comunitaria, hanno particolare importanza il Regolamento CE n. 206/68, il quale disciplina gli accordi relativi all'acquisto di barbabietole¹, e il Regolamento CE n. 1785/81, finalizzato principalmente a incentivare la produzione europea di zucchero². Quest'ultimo, in particolare, fissa le quote nazionali di produzione di zucchero all'interno dell'Unione europea e stabilisce i prezzi dello zucchero e delle barbabietole. Il medesimo Regolamento prevede inoltre la corresponsione di aiuti finanziari a favore dei coltivatori. E' demandato invece ai singoli governi il compito di ripartire la produzione tra gli zuccherifici operanti nel territorio nazionale.

Sulla base delle quote di produzione dello zucchero, vengono poi attribuite le quote relative alla produzione di bietole. In Italia, in base a quanto previsto dalla legge 16 marzo 1988, n. 88, in materia di accordi interprofessionali e di contratti di coltivazione e di vendita dei prodotti agricoli, l'assegnazione delle quote ai singoli agricoltori viene effettuata dagli zuccherifici, in conformità alle disposizioni dell'accordo interprofessionale bieticolo-saccarifero. Tale accordo, che viene rinegoziato ogni anno tra le società saccarifere e le organizzazioni sindacali bieticole, in rappresentanza dei produttori della barbabietola e degli utilizzatori del seme, fissa tra l'altro le condizioni di distribuzione e di vendita del seme di barbabietola. In particolare, esso stabilisce il prezzo del seme e vincola i coltivatori a effettuare l'approvvigionamento presso punti di vendita prestabiliti, pena la facoltà da parte degli zuccherifici di considerare risolto il contratto sottoscritto tra gli stessi ed il coltivatore.

¹ Regolamento n. 206/68 del Consiglio, del 20 febbraio 1968, che stabilisce disposizioni quadro per i contratti e gli accordi interprofessionali concernenti l'acquisto di barbabietole (GUCE L 047 del 23 febbraio 1968).

² Regolamento n. 1785/81 del Consiglio, del 30 giugno 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, GUCE L 177 del 1° luglio 1981.

Nel corso del 1994 l'Autorità ha avviato un'attività di analisi e di verifica riguardo alle condizioni di concorrenza che caratterizzano i mercati del seme di barbabietola, della barbabietola e dello zucchero. Le dinamiche concorrenziali nel settore vanno valutate tenendo conto del ruolo svolto dalle associazioni di categoria degli agricoltori, nonché del contenuto e della concreta applicazione degli accordi interprofessionali che disciplinano i rapporti tra associazioni, singoli agricoltori, società sementiere e industria della trasformazione. L'Autorità intende anche valutare approfonditamente la conformità alla normativa sulla tutela della concorrenza delle disposizioni che regolamentano il settore e che allo stato attuale costituiscono un quadro normativo alquanto frammentato, basato su un insieme di leggi emanate precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 287/90.

ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

LATTE

Evoluzione del settore del latte confezionato

Il processo di ristrutturazione nel settore del latte confezionato, già avviato negli anni scorsi e riconducibile sia all'aumento della concorrenza internazionale sia allo stato di crisi in cui versano alcuni produttori, anche nel 1994 è stato caratterizzato da numerose operazioni di concentrazione.

Tra i casi esaminati nel corso dell'anno, particolare rilievo hanno le operazioni collegate alla privatizzazione della società Cirio-Bertolli-De Rica Spa, che hanno dato luogo, al termine di un complesso processo di cessioni di controllo, all'acquisizione da parte della società Cagnotti & Partners Capital Investments NV di tutte le attività dell'impresa privatizzata nel settore del latte. Il gruppo Cagnotti, già presente nel settore del latte confezionato grazie all'acquisizione della società Fedital Spa, avvenuta all'inizio del 1992, e della ALA Spa, realizzata nel corso dell'anno successivo, è così divenuto la seconda impresa a livello nazionale nel settore del latte, dopo il gruppo Parmalat. Nel corso dell'ultimo anno il gruppo Cagnotti ha ulteriormente aumentato la propria presenza nel settore mediante l'acquisizione del controllo della società Torvis Srl, operante nel Friuli Venezia Giulia, e di un ramo d'azienda della Centrale del Latte Alimentare Spa, attiva nella provincia di Verona.

Il gruppo Parmalat ha effettuato invece alcune operazioni di integrazione a monte, acquisendo il controllo della società Centro Latte Centallo Spa, attiva nella vendita di latte crudo sfuso, e della Cosfid Srl, holding di un gruppo di società operanti nella produzione e commercializzazione di succhi di agrumi concentrati.

Gli interventi dell'Autorità

PARMALAT-GRANAROLO

Nell'ottobre 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, per valutare le eventuali restrizioni della concorrenza derivanti dall'acquisto da parte di Parmalat Spa del 10% del capitale sociale della società Granarolo Felsinea Spa. Tale acquisto è finalizzato, secondo quanto risulta dalla comunicazione delle parti, alla ricerca di reciproche sinergie e alla successiva conclusione di accordi. Parmalat avrebbe inoltre la possibilità di esercitare un diritto di opzione per un ulteriore 10% del capitale sociale di Granarolo Felsinea. Infine, sono previsti patti parasociali che attribuiscono a Parmalat prerogative e diritti più ampi rispetto a quelli tradizionalmente riservati ai soci di minoranza.

L'Autorità con una precedente delibera del 5 ottobre 1994 aveva escluso la natura concentrativa di tale acquisizione, comunicata da Parmalat in via preventiva, stabilendo che in merito a essa non vi fosse luogo a provvedere ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge n. 287/90. L'istruttoria è stata avviata per accertare se l'acquisizione non comporti infrazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90, tenuto conto del fatto che le due imprese coinvolte rappresentano rispettivamente il primo e il terzo operatore sui mercati del latte UHT e della panna UHT.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'operazione comunicata da Parmalat, in considerazione degli accordi commerciali e produttivi a essa collegati, costituisce un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Essa sta pertanto valutando se tale intesa sia suscettibile di determinare una restrizione significativa della concorrenza nei mercati interessati. Nell'ambito dell'istruttoria l'Autorità sta inoltre esaminando l'eventualità che la stessa operazione possa configurare un abuso di posizione dominante sui mercati del latte UHT e della panna UHT.

APERITIVI

Caratteristiche del settore

Nel settore degli aperitivi possono distinguersi, sulla base delle materie prime e delle tecnologie di produzione impiegate, quattro diverse categorie di prodotti: vermouth, aperitivi alcolici, aperitivi sodati e aperitivi analcolici. L'analisi dell'andamento dei consumi negli ultimi cinque anni evidenzia una netta diminuzione del consumo di aperitivi alcolici e dei vermouth, una lieve diminuzione del consumo di alcolici sodati, e una crescita degli aperitivi analcolici, meno accentuata negli ultimi due anni, caratterizzati da una generale diminuzione dei consumi.

Gli aperitivi vengono in larga parte consumati nei bar, ove il prezzo al consumo è in genere identico per tutte le diverse tipologie di aperitivi ed è stabilito dai gestori prevalentemente in

funzione del servizio offerto. La percentuale di consumo al bar risulta pari a circa il 47% per gli aperitivi alcolici in bottiglia e al 60% per i monodose sodati.

Le barriere all'entrata nel mercato degli aperitivi sono piuttosto ridotte se riferite alla disponibilità di materia prima e all'accesso alle tecnologie di produzione, mentre possono ritenersi sufficientemente importanti se si tiene conto degli elevati investimenti pubblicitari necessari al lancio e all'affermazione del prodotto. La distribuzione al dettaglio avviene prevalentemente tramite vendite dirette alla grande distribuzione (40%) e tramite grossisti non legati da relazioni di esclusiva con i produttori (35,5%). Questo ultimo canale è prevalente per quanto riguarda la distribuzione degli aperitivi analcolici.

Sotto il profilo strutturale il mercato è caratterizzato dalla presenza di pochi grandi operatori e di numerose imprese di ridotte dimensioni. I principali operatori presenti sul mercato fanno tutti capo a grandi gruppi internazionali e diversificati.

Le dinamiche concorrenziali nel settore degli aperitivi appaiono condizionate dalla natura dei prodotti in esame. In particolare, data la natura voluttuaria del consumo, le strategie competitive appaiono fortemente incentrate sulla differenziazione dei prodotti, attuata con ingenti investimenti pubblicitari e promozionali. E' invece ridotta l'incidenza sul mercato dei cosiddetti prodotti non di marca, i quali, pur essendo più economici anche perché meno pubblicizzati, non sono sinora riusciti a scalfire significativamente la posizione dei principali operatori.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto un'istruttoria in merito ad un'operazione di concentrazione tra due dei principali produttori di aperitivi operanti sul mercato italiano.

CAMPARI-BOLS

Nel novembre 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito all'acquisizione da parte della Davide Campari Milano Spa del controllo di tutte le società del gruppo multinazionale facente capo alla Koninklijke Bolsweissen N.V. (gruppo Bols) operanti in Italia. In seguito all'operazione, infatti, si sarebbe prodotto un sensibile rafforzamento della posizione della società acquirente nel settore degli aperitivi.

L'analisi della sostituibilità dal lato della domanda ha portato a collocare all'interno di un medesimo mercato rilevante le quattro menzionate categorie di prodotti. In particolare, si è rilevato che gli aperitivi analcolici risentono fortemente della concorrenza degli alcolici sodati, a loro volta in significativo rapporto di sostituzione con gli aperitivi alcolici in bottiglia; questi ultimi, infine, sono in stretta concorrenza con i vermouth. In altre parole, attraverso una sorta di catena continua di rapporti di sostituzione i prodotti interessati risultano soggetti agli stessi

vincoli concorrenziali. Non sono stati invece riscontrati equivalenti rapporti di sostituzione con altre bevande (ad esempio, succhi di frutta) utilizzate solo occasionalmente come aperitivo.

L'operazione di concentrazione esaminata ha portato Campari, che era il terzo operatore nel mercato degli aperitivi, ad acquisire il secondo operatore, raggiungendo così una posizione di leadership nel mercato. Le altre principali imprese operanti nel mercato degli aperitivi sono Bacardi e Garma-San Pellegrino. Anche in considerazione della tendenza alla riduzione dei consumi nel mercato e del possesso da parte di Campari di numerosi marchi, tutti molto affermati, l'Autorità ha ritenuto che l'impresa, in seguito all'operazione di concentrazione, potesse acquisire un rilevante grado di indipendenza di comportamento.

L'esistenza di fattori in grado di limitare il potere di mercato di Campari ha peraltro indotto l'Autorità, al termine dell'istruttoria conclusa nel dicembre 1994, ad escludere che l'operazione potesse ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza ai sensi dell'articolo 6 della legge. In particolare è stato osservato che i principali operatori sul mercato degli aperitivi, pur avendo una quota di mercato sensibilmente inferiore, dispongono tuttavia anch'essi di almeno un marchio estremamente importante, incluso nell'assortimento generalmente offerto da tutti i bar. Esistono inoltre nicchie di mercato rappresentate da piccoli produttori che hanno un marchio affermato anche se limitatamente a zone o a insiemi di consumatori circoscritti. Infine, l'inesistenza di barriere tecnologiche all'entrata ha consentito di ipotizzare che, in presenza di elevati aumenti di prezzo, i produttori di bevande che dispongono già di un collegamento con la catena dei distributori possano in tempi contenuti entrare profittevolmente sul mercato.

FERTILIZZANTI

Gli interventi dell'Autorità

ENICHEM AGRICOLTURA

Nel gennaio 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti di Enichem Agricoltura Spa per accertare se i comportamenti tenuti dalla società tra il 1990 e il 1992 sul mercato dei fertilizzanti chimici ternari³ siano in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. E' oggetto di valutazione, in particolare, se Enichem Agricoltura abbia ostacolato l'accesso di altre imprese al mercato rilevante tramite una politica di fissazione dei prezzi di vendita, degli sconti e dei premi configurabile come un abuso di posizione dominante.

PRODOTTI FARMACEUTICI

³ Si tratta dei fertilizzanti cosiddetti NPK, contenenti azoto, fosforo e potassio.

Caratteristiche del settore

Per le caratteristiche dei prodotti, la natura dei legami intercorrenti fra i numerosi soggetti coinvolti (imprese farmaceutiche, Sistema Sanitario Nazionale, ordine dei medici e dei farmacisti, pazienti) e l'estesa regolamentazione, il settore farmaceutico si differenzia in misura significativa dagli altri settori industriali.

Il settore farmaceutico italiano ha registrato nel corso degli ultimi decenni un intenso processo di ristrutturazione, volto in particolare alla razionalizzazione dell'attività produttiva e al raggiungimento di dimensioni di impresa economicamente efficienti. Nel 1993 operavano in Italia 298 imprese dotate di laboratorio per la produzione di specialità per uso umano, a fronte delle 770 attive nel 1962. Il processo di razionalizzazione dell'offerta è stato accompagnato da una sensibile riduzione del numero dei farmaci commercializzati, da ricondurre principalmente all'eliminazione dal mercato di specialità ormai obsolete e terapeuticamente superate⁴

Il settore è caratterizzato da un elevato livello di internazionalizzazione delle imprese, a fronte di una domanda essenzialmente omogenea nei diversi paesi. Il grado di concentrazione, relativamente basso in Italia se misurato a livello aggregato⁵, aumenta se riferito alle singole specialità terapeutiche.

L'assenza di protezione brevettuale in Italia, protrattasi fino al 1978, ha scoraggiato l'attività di ricerca, svolta soprattutto da imprese estere che, prive di adeguate tutele, non sono state incentivate a sviluppare i propri programmi di ricerca nel nostro paese. L'introduzione tardiva della copertura brevettuale non ha sinora consentito alle imprese nazionali di recuperare il ritardo accumulato nel campo della ricerca farmacologica.

Nel settore farmaceutico sono frequenti forme di cooperazione fra imprese, tanto nella fase iniziale di ricerca e sviluppo quanto in quella finale della distribuzione e commercializzazione dei prodotti. Nelle attività di ricerca e sviluppo dei prodotti farmaceutici, caratterizzate da costi e rischi particolarmente elevati, la cooperazione può consentire di intraprendere iniziative che altrimenti non sarebbero realizzate. Per quanto riguarda la fase di commercializzazione, nel settore si riscontrano frequentemente accordi di distribuzione, con o senza esclusiva, e scambi di licenze tra imprese, in genere posti in essere al fine di superare gli ostacoli all'entrata esistenti in mercati nazionali caratterizzati da una stringente regolamentazione e di garantirsi, in tempi relativamente brevi, sbocchi di mercato sufficientemente ampi.

L'intervento pubblico nel settore

⁴ Nel periodo 1962-1992 il numero delle specialità medicinali e delle confezioni in commercio è diminuito rispettivamente del 47% (da 12.972 a 4.190) e del 68% (da 26.677 a 8.007).

⁵ La quota cumulata delle prime cinque imprese non supera il 20%.

L'intervento pubblico incide in varie forme sia sull'offerta che sulla domanda di prodotti farmaceutici. La produzione e la vendita dei farmaci, infatti, sono assoggettate a un consistente controllo pubblico nelle diverse fasi di ricerca, sperimentazione, sviluppo, produzione, promozione e commercializzazione. Gli strumenti principali di questa attività sono: la normativa sulla brevettazione; il controllo delle fasi di sperimentazione di nuovi prodotti e l'obbligatorietà della registrazione prima dell'introduzione del medicinale sul mercato; il controllo della qualità della produzione; il controllo e il finanziamento degli acquisti di farmaci tramite il Sistema Sanitario Nazionale e l'inclusione dei medicinali nelle varie categorie del Prontuario Farmaceutico; la determinazione o il controllo dei prezzi delle specialità medicinali e la disciplina dell'informazione scientifica.

La recente esperienza ha evidenziato un'ampia diffusione in Italia di fenomeni di corruzione nel settore farmaceutico, soprattutto in connessione alle procedure di inserimento dei farmaci nelle categorie soggette a rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale e ai processi di controllo dei prezzi di vendita. Anche in relazione a questi episodi, è venuta affermandosi l'esigenza di un complessivo ripensamento delle forme dell'intervento pubblico nel settore, volto a delimitare con rigore gli ambiti dell'azione pubblica, aumentandone al tempo stesso la trasparenza e l'efficacia.

Uno degli aspetti più importanti dell'intervento pubblico nel settore dei farmaci è costituito dall'obbligo imposto alle imprese produttrici di ottenere la registrazione per i nuovi medicinali, prima della loro immissione sul mercato. La procedura di registrazione dei farmaci richiede il soddisfacimento di diversi requisiti. Innanzitutto, sono necessari test clinici volti a verificare la sicurezza e l'efficacia dei prodotti. Una volta che tali sperimentazioni hanno dato risultati positivi e che la documentazione completa è stata presentata al Ministero della Sanità, i tempi necessari per ottenere la registrazione variano tra i due e i tre anni. Si tratta di un periodo più lungo di quello prevalente in alcuni paesi quali la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Svizzera, che impiegano, in media, meno di un anno per concedere la registrazione. Il periodo di validità della registrazione è, come nella maggiore parte dei paesi europei, di circa cinque anni. Allo scadere di questo periodo l'impresa farmaceutica, qualora ritenga il suo prodotto ancora valido dal punto di vista commerciale, può chiedere il rinnovo della registrazione, presentando un'adeguata documentazione scientifica che attesti la sussistenza delle condizioni richieste. Il rinnovo viene concesso se non sono stati introdotti, nel frattempo, farmaci analoghi ma con maggiori garanzie di sicurezza e di efficacia.

La grande maggioranza dei farmaci è soggetta a prescrizione medica; tra i restanti medicinali, la legge individua il sottogruppo dei farmaci da automedicazione, detti anche "da banco", definiti come quei medicinali che, per la loro composizione e il loro obiettivo terapeutico, sono concepiti e realizzati per essere utilizzati senza l'intervento di un medico per la diagnosi, la prescrizione o la sorveglianza nel corso del trattamento. Contrariamente a quanto avviene nei

paesi anglosassoni, in Italia i medicinali da banco possono essere venduti esclusivamente in farmacia.

Un'altra importante categoria di medicinali è costituita dai farmaci cosiddetti generici. Il farmaco generico è quello che, una volta scaduto il brevetto originale, viene prodotto da aziende diverse e venduto senza un marchio commerciale, semplicemente sotto il nome del principio attivo della specialità farmaceutica la cui protezione brevettuale è scaduta. Il farmaco deve contenere lo stesso principio attivo del medicinale inizialmente brevettato. La procedura di registrazione dei farmaci generici è più semplice perché la loro validità terapeutica è già stata dimostrata al momento della brevettazione. L'Italia è uno dei paesi leader nella produzione di farmaci generici, anche se fino ad oggi il mercato interno non si è sviluppato.

I farmaci sono beni con scarsa elasticità rispetto al prezzo e al reddito sia per la natura primaria del bene sia per il fatto che, al momento attuale, lo Stato finanzia quasi interamente l'acquisto dei prodotti farmaceutici. Inoltre, a differenza di quanto avviene per altri beni, la domanda di farmaci non proviene né dal soggetto che materialmente compie l'atto del consumo, ossia il paziente, né da quello che effettua il pagamento, ossia il Servizio Sanitario Nazionale. Infatti, la vendita della maggior parte delle specialità farmaceutiche è subordinata all'emissione di una ricetta da parte del medico, il quale è l'unica persona abilitata a decidere se il paziente debba consumare un farmaco, e quale, tra quelli in commercio⁶. Le autorità pubbliche si riservano tuttavia una forma di controllo sulla domanda che si esplica principalmente attraverso la compilazione del Prontuario Terapeutico. Questo comprende, tra gli altri, tutti quei medicinali il cui acquisto è finanziato dal Sistema Sanitario Nazionale. L'inserimento di un farmaco in tale categoria risulta cruciale per il successo commerciale di un prodotto, in quanto il Sistema Sanitario rappresenta il maggiore acquirente nel settore. Attualmente, l'organismo preposto alla individuazione delle specialità medicinali rimborsabili interamente o parzialmente dallo Stato è rappresentato dalla Commissione unica del farmaco⁷. Il principale compito di questa Commissione consiste nel definire una lista di specialità medicinali, di comprovato valore terapeutico e per patologie rilevanti, raggruppate a seconda dei principi attivi e/o dell'efficacia terapeutica.

L'intervento pubblico nel processo di determinazione dei prezzi delle specialità medicinali, che costituisce una realtà comune anche agli altri paesi europei, tradizionalmente viene giustificato in base al duplice intento di tutelare il consumatore-paziente e di razionalizzare e contenere la spesa pubblica farmaceutica. La politica di controllo dei prezzi adottata in Italia ha sempre fatto riferimento a un sistema di fissazione di prezzi basato sull'analisi contabile dei costi

⁶ Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 539, "Attuazione della direttiva 92/26/CEE riguardante la classificazione nella fornitura dei medicinali per uso umano" disciplina le modalità di acquisizione dei farmaci, con o senza ricetta.

⁷ Decreto legislativo 30 giugno 1993 n. 266, "Riordinamento del Ministero della Sanità a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h, della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

aziendali associati a ogni singola specialità medicinale⁸. Attualmente è in atto un processo di revisione di tale sistema, sulla base delle indicazioni contenute nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante "Interventi correttivi di finanza pubblica". In particolare, l'articolo 8 della citata legge ha disposto il passaggio, a decorrere dal 1° gennaio 1994, da un regime di amministrazione dei prezzi delle specialità medicinali a un regime di sorveglianza, a eccezione dei farmaci da automedicazione già liberalizzati con provvedimento CIP n. 29/1990. Con delibera CIPE del 25 febbraio 1994, sono stati inoltre liberalizzati i prezzi delle specialità medicinali non soggette a rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale.

Una peculiarità del sistema italiano è costituita dalla determinazione a livello normativo di un margine fisso alla distribuzione dei prodotti farmaceutici; tale margine è stato fissato dalla legge 30 dicembre 1991, n. 412, "Disposizioni in materia di finanza pubblica" in misura pari, rispettivamente, al 7,5% del prezzo di vendita al pubblico per il grossista e al 25,5% per il farmacista.

Gli interventi dell'Autorità

L'industria farmaceutica sta attraversando un profondo processo di razionalizzazione e ristrutturazione, anche a seguito dei recenti interventi normativi che hanno modificato radicalmente i criteri di gestione del Sistema Sanitario Nazionale, incidendo in maniera significativa sul volume e sul valore dei prodotti farmaceutici commercializzati nel nostro paese. Data l'attuale situazione di ampie modifiche strutturali e normative, l'Autorità nel settembre 1994 ha ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva di natura generale, tuttora in corso, sul settore farmaceutico.

Aspetti meritevoli di approfondimento emergono in relazione sia ai comportamenti delle imprese del settore, sia ai provvedimenti di legge o amministrativi di carattere generale. Per quanto concerne il primo profilo, hanno particolare rilevanza le questioni attinenti agli accordi tra imprese e alle modalità di fissazione dei prezzi delle specialità medicinali nei settori liberalizzati, con speciale riguardo ai farmaci da banco.

Per quanto concerne i profili normativi, risultano meritevoli di particolare attenzione gli aspetti relativi all'assenza di canali distributivi alternativi alle farmacie per i prodotti da banco, suscettibili di alterare in modo significativo le dinamiche concorrenziali in un ambito in cui l'intervento pubblico volto alla tutela della salute non rileva o rileva solo in misura limitata. Inoltre, la previsione a livello normativo, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei, di margini fissi riconosciuti alla distribuzione sembra comportare restrizioni della concorrenza non accompagnate da apparenti giustificazioni. Approfondimenti appaiono infine necessari

⁸ Come ad esempio, il costo del principio attivo, le spese generali, le spese relative all'attività di informazione medico-scientifica e la remunerazione del capitale.

anche in merito alle ragioni della scarsa diffusione sul mercato nazionale dei farmaci generici, nonostante l'elevata produzione in Italia di tali medicinali.

CEMENTO E CALCESTRUZZO

Evoluzione del settore

Il settore del cemento in Italia, così come nella maggior parte dei paesi comunitari, è caratterizzato da una struttura dell'offerta concentrata e da una domanda frammentata e dispersa. Le condizioni di accesso alla materia prima, che includono la necessità di un'autorizzazione per lo sfruttamento di una cava, condizionano le strategie di accesso degli operatori nel mercato. Le possibilità di entrata di nuovi concorrenti nel settore consistono principalmente nell'acquisizione di una società già operante nella produzione del cemento oppure nell'avvio di un'attività di importazione, che peraltro comporta costi iniziali non indifferenti.

Questi fattori, congiuntamente ad altri elementi quali le ridotte possibilità di differenziazione del prodotto e la dimensione prevalentemente locale dei mercati, derivante dalla elevata incidenza dei costi di trasporto del cemento in rapporto a quelli unitari di produzione, hanno tradizionalmente ostacolato, all'interno del settore, lo sviluppo di efficaci pressioni concorrenziali, favorendo per contro la diffusione e il consolidamento di pratiche sostanzialmente collusive tra gli operatori, soprattutto in materia di fissazione dei prezzi e di ripartizione concordata dei mercati. Conferme, in tal senso, possono trarsi dalla frequenza con la quale, in molti paesi, i comportamenti dei principali operatori del settore sono stati oggetto di denuncia per violazione delle norme a tutela della concorrenza. La stessa Commissione europea, in un procedimento recentemente concluso, ha accertato l'esistenza e la natura restrittiva di una serie di accordi e di pratiche concordate posti in essere da numerosi produttori di cemento di diversi Stati membri, tra cui quattro delle maggiori imprese italiane, anche tramite il supporto delle relative associazioni, nazionali ed europee, di categoria⁹. La Commissione ha ritenuto tali intese in violazione dell'articolo 85 del Trattato di Roma, disponendo, nei confronti delle imprese e delle associazioni coinvolte, l'applicazione di consistenti sanzioni pecuniarie.

In Italia l'evoluzione del settore è stata caratterizzata negli ultimi anni da un numero crescente di concentrazioni a valle con imprese produttrici di calcestruzzo. Gli obiettivi dell'integrazione verticale tra l'industria del cemento e quella del calcestruzzo possono essere molteplici, ma i principali sono probabilmente da collegarsi all'esigenza delle imprese produttrici di cemento di acquisire un maggiore controllo sugli andamenti della domanda da parte degli utilizzatori finali.

⁹ Decisione della Commissione del 30 novembre 1994 *Cemento*, GUCE L 343 del 30 dicembre 1994.

A partire dal 1987 si è assistito a una progressiva affermazione delle importazioni di cemento in Italia. L'incidenza delle importazioni rispetto alla produzione nazionale tra il 1987 e il 1993 è aumentata dal 2,1 per cento all'8,9 per cento. In alcune circostanze peraltro è emerso che l'integrazione a valle, associata a politiche di prezzo particolarmente aggressive sul mercato del calcestruzzo da parte delle imprese integrate, può causare serie difficoltà ai produttori indipendenti che intendano rifornirsi di cemento sui mercati esteri.

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha esaminato numerose operazioni di concentrazione nel settore del calcestruzzo. Essa ha inoltre avviato due procedure istruttorie, riguardanti rispettivamente un presunto abuso di posizione dominante (TEKAL-ITALCEMENTI) e alcune intese tra imprese che potrebbero risultare in violazione dell'articolo 2 della legge 81/90 (SIAC).

TEKAL-ITALCEMENTI

Il procedimento, concluso nel febbraio 1995, è stato avviato dall'Autorità a seguito della denuncia da parte di un'impresa produttrice di calcestruzzo riguardo ai comportamenti tenuti dalla società Italcementi Spa nelle vendite di calcestruzzo preconfezionato nella Sardegna meridionale.

La società Italcementi rappresenta tramite la propria controllata Cementerie di Sardegna Spa il principale produttore di cemento nell'isola. A partire dai primi anni Ottanta sino al 1992 essa ha mantenuto stabilmente una quota di mercato pari in media al 75% delle vendite di cemento nella regione; la quota restante della domanda era soddisfatta dalla società Unicem Spa, anch'essa dotata di impianti di produzione nell'isola.

Dal marzo 1993 alcune imprese hanno iniziato a commercializzare in Sardegna cemento importato, il cui prezzo era di circa il 20% inferiore a quello praticato abitualmente dai produttori locali. In seguito all'affermarsi delle importazioni, la società Italcementi ha mantenuto inalterato il prezzo praticato sul cemento. Essa peraltro, avendo acquisito tra l'aprile e il giugno del 1993 dieci impianti di betonaggio, localizzati nelle province di Oristano e Cagliari, ha iniziato a praticare sulle vendite di calcestruzzo sconti di circa il 40% rispetto ai listini abituali dei produttori di calcestruzzo.

L'Autorità ha accertato, attraverso l'evidenza raccolta nel corso dell'istruttoria, che Italcementi ha sfruttato la propria posizione dominante sul mercato del cemento allo scopo di limitare l'accesso dei suoi concorrenti al mercato, mediante una politica commerciale sul mercato del calcestruzzo volta a dissuadere i numerosi preconfezionatori indipendenti dall'acquistare cemento dagli importatori. Tale comportamento si è concretizzato attraverso la vendita, cosiddetta "a bocca di impianto", di calcestruzzo preconfezionato a prezzi inferiori ai costi variabili. Inoltre è stata rilevato che Italcementi ha stipulato contratti di fornitura di lunga

durata con le principali società acquirenti di calcestruzzo operanti nell'area di Cagliari, le cui condizioni, in termini di sconti e quantitativi minimi di acquisto, precludono a terzi l'accesso al mercato.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti adottati dal gruppo Italcementi configurino un disegno unitario volto a limitare l'accesso al mercato sardo del cemento e costituiscano un abuso di posizione dominante, in violazione del disposto dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90. In considerazione della gravità e della durata dell'infrazione, è stata disposta l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari a 3 miliardi e 750 milioni di lire.

SIPAC

Sulla base di documenti acquisiti nell'ambito del procedimento TEKAL-ITALCEMENTI, nel marzo 1995 l'Autorità ha disposto l'avvio di un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti delle società Italcementi, Unicem, Cementir e Calcestruzzi, nonché della società Sipac, un'impresa comune costituita e controllata dalle predette società. L'istruttoria è in particolare volta ad accertare se gli accordi intercorsi tra i tre maggiori produttori nazionali (Italcementi, Unicem e Cementir) e il principale utilizzatore di cemento (Calcestruzzi) in relazione alla costituzione e al funzionamento dell'impresa comune Sipac e ai contratti di fornitura e di commissione ad essa connessi, possano configurare intese restrittive della concorrenza in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

IMPIANTISTICA AMBIENTALE

ECOLOGIA-EMIT-PASSAVANT-BARTOLOMEIS

Nel giugno 1994 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata nel dicembre 1993 nei confronti delle società Ecologia Spa, Emit Spa, De Bartolomeis Spa e Passavant Impianti Spa per accertare eventuali infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza.

La fattispecie contestata riguardava un presunto accordo risalente al 1988 tra queste imprese, volto alla ripartizione degli appalti pubblici nel settore dell'impiantistica ambientale, di cui si presumeva la persistenza degli effetti anche successivamente al 1990. Secondo informazioni pervenute all'Autorità tale accordo, oltre a prevedere criteri di ripartizione delle commesse, avrebbe istituito anche meccanismi di controllo e sanzionatori volti a garantire il rispetto dell'intesa.

Le imprese interessate hanno sostenuto, nel corso dell'istruttoria, che l'accordo in questione rimase solo a livello di proposta e che ad esso non venne mai data esecuzione, a causa di dissensi insorti tra i previsti partecipanti. In base alle risultanze dell'istruttoria, non è emersa

alcuna evidenza probatoria atta a configurare l'esistenza di accordi o pratiche concordate lesive della concorrenza poste in essere dalle imprese oggetto del procedimento.

AUTOVEICOLI

Disposizioni comunitarie in materia di distribuzione di autoveicoli

Nel corso dell'anno è stata approvata dalla Commissione, a seguito di un approfondito processo di consultazione con le Autorità nazionali della concorrenza a cui ha partecipato attivamente anche l'Autorità italiana, una nuova versione del Regolamento comunitario n. 123/85 in materia di distribuzione esclusiva dei veicoli¹⁰, volta a garantire una migliore tutela della concorrenza nel settore e ad ampliare le possibilità dei concessionari per la vendita di veicoli, sia in relazione alla pluralità delle marche commercializzabili, sia riguardo alle fonti di approvvigionamento dei pezzi di ricambio. L'approvazione definitiva del Regolamento, che costituisce un importante strumento per migliorare il funzionamento del mercato nella vendita degli autoveicoli, è prevista entro l'estate 1995.

Evoluzione del settore dei componenti per autoveicoli e interventi dell'Autorità

Il settore della componentistica per autoveicoli è stato sinora caratterizzato da un elevato grado di integrazione verticale. Si sta tuttavia gradualmente affermando la tendenza da parte dei principali costruttori di automobili a decentrare alcune fasi del processo produttivo. Le evoluzioni in atto evidenziano che in molte circostanze rifornirsi da produttori indipendenti specializzati risulta compatibile con l'esigenza di offrire prodotti con caratteristiche tecniche e qualitative elevate e può essere efficiente in ragione della riduzione dei costi derivante dalla semplificazione del processo produttivo.

Nel corso del 1994 l'Autorità ha analizzato sette operazioni di concentrazione che hanno interessato il settore della componentistica per autoveicoli. La maggior parte delle operazioni esaminate, che non sono risultate suscettibili di ridurre la concorrenza, è costituita dalla cessione da parte del gruppo Fiat della totalità o di parte di imprese in precedenza controllate¹¹. E' stata inoltre effettuata una segnalazione in merito alla copertura brevettuale delle parti staccate della carrozzeria degli autoveicoli.

La segnalazione sulla brevettabilità delle parti staccate della carrozzeria degli autoveicoli

Nel settembre 1994 l'Autorità ha segnalato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Industria, ai

¹⁰ Regolamento n. 123/85, del 12 dicembre 1984, relativo all'esenzione per categoria degli accordi per la distribuzione esclusiva dei veicoli e il servizio di assistenza alla clientela, in GUCE L15 del 18 febbraio 1985.

¹¹ ALLIENDSIGNAL-CCC-CCC SUD, LABINAL-GILARDINI GKN-HAT AUTO, LEAR SEATING/SEPI-SEPI POLAND-MARKOL.

sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, possibili distorsioni della concorrenza determinate nei mercati delle parti staccate della carrozzeria degli autoveicoli dall'applicazione della normativa in materia di brevetti per modelli e disegni ornamentali.

Attualmente le parti staccate della carrozzeria degli autoveicoli sembrano godere della tutela accordata dalla legge ai modelli e disegni ornamentali. Infatti, dal combinato disposto dell'articolo 2593 del codice civile, il quale stabilisce la brevettabilità di "un nuovo disegno o modello destinato a dare a determinate categorie di prodotti industriali uno speciale ornamento, sia per la forma, sia per una particolare combinazione di linee o di colori", e dell'articolo 5 del regio decreto 25 agosto 1940 n. 1411, norma di identico tenore relativa alle disposizioni legislative in materia di brevetti per modelli industriali, pare derivare la possibilità per i produttori di autoveicoli di estendere la tutela brevettuale dal complesso del bene alle parti staccate della carrozzeria dell'automobile, intese come modelli ornamentali. Gli orientamenti giurisprudenziali non hanno sinora fornito una chiara linea interpretativa in proposito.

Ad avviso dell'Autorità, la brevettabilità delle parti staccate della carrozzeria, limitando la possibilità di riprodurre e vendere i pezzi di ricambio, introduce limitazioni della concorrenza che non appaiono trovare giustificazione nella funzione propria dell'istituto brevettuale. Il sistema brevettuale si prefigge, infatti, di incentivare l'attività di innovazione per favorire lo sviluppo e l'utilizzazione dell'invenzione a fini commerciali e la diffusione delle innovazioni stesse. Il sistema deve in ogni caso assicurare che gli effetti dell'incentivo a innovare per i soggetti beneficiari della tutela brevettuale superino gli effetti negativi che ricadono sui consumatori nel periodo di durata della privativa.

Queste condizioni non sembrano essere soddisfatte nel caso in esame. In particolare, è stato rilevato che essendo il modello dell'autovettura già di per sé tutelato da copertura brevettuale, la brevettazione delle parti staccate della carrozzeria non aggiunge alcun incentivo autonomo al grado di innovazione nel settore. L'Autorità ha pertanto auspicato un intervento del legislatore volto a escludere la tutela brevettuale, o quantomeno a limitare la durata della stessa, per le parti staccate della carrozzeria degli autoveicoli, al fine di non impedire ingiustificatamente, a danno dei consumatori, la concorrenza nei mercati interessati.

MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO

Evoluzione del settore

Nel corso del 1994 è proseguito il processo di ristrutturazione del settore del materiale rotabile, caratterizzato dall'aumento del grado di concentrazione dell'offerta e dalla modifica dei comportamenti di acquisto della società Ferrovie dello Stato Spa che, anche a seguito di

alcuni interventi dell'Autorità in merito a intese poste in essere tra imprese fornitrici a fini di ripartizione concordata delle commesse, ha iniziato a dare concreta applicazione alle procedure di aggiudicazione previste dalla direttiva comunitaria 90/531, del 17 giugno 1990, relativa agli appalti nei settori di pubblica utilità. Queste evoluzioni hanno contribuito a modificare in senso maggiormente concorrenziale i rapporti di committenza tra le Ferrovie dello Stato e le principali imprese italiane produttrici di materiale rotabile, con effetti positivi in termini di prezzi di aggiudicazione dei contratti e di razionalizzazione delle politiche commerciali delle Ferrovie dello Stato.

La domanda di materiale rotabile viene espressa dalle aziende esercenti il trasporto collettivo su rotaia in ambito urbano ed extraurbano oltre che dalla società Ferrovie dello Stato che gestisce le linee ferroviarie nazionali. Quest'ultima, effettuando circa il 90% degli acquisti complessivi di materiale rotabile, ha una notevole capacità di influenzare l'evoluzione del settore. A questo riguardo, occorre considerare che sino alla fine degli anni Settanta le politiche di acquisto di materiale rotabile da parte delle Ferrovie dello Stato sono state principalmente improntate a due criteri: la protezione dell'industria nazionale dalla concorrenza estera e la distribuzione uniforme delle commesse tra le varie aree del paese. Tale impostazione, peraltro, riflette l'orientamento prevalente in quegli anni relativamente agli obiettivi della domanda pubblica.

Nello stesso periodo, inoltre, le forniture di materiale rotabile a tecnologia tradizionale alle Ferrovie dello Stato riguardavano la mera realizzazione di prodotti eseguiti su progetti forniti dalla stessa azienda ferroviaria. La società Ferrovie dello Stato, infatti, svolgeva al proprio interno la funzione di progettazione, affidando poi alle imprese manifatturiere l'esecuzione del progetto. Relativamente al materiale rotabile di nuova concezione, invece, le Ferrovie dello Stato spesso commissionavano all'esterno la funzione di progettazione, acquistando poi sia il prodotto che il progetto, in modo da poter riutilizzare quest'ultimo in commesse successive.

Queste caratteristiche della domanda di materiale rotabile hanno contribuito allo sviluppo di una struttura industriale frammentata e sovradimensionata, costituita da imprese non sempre competitive sui mercati internazionali. La consapevolezza di questi problemi ha portato verso la fine degli anni Settanta ad alcuni mutamenti nella politica degli acquisti delle Ferrovie dello Stato. Quest'ultima infatti ha assunto tra i propri obiettivi quello della ristrutturazione dell'industria produttrice del materiale rotabile. Le leggi, le direttive del Ministero dei Trasporti e i regolamenti procedurali che disciplinano gli acquisti di materiale rotabile da parte delle Ferrovie dello Stato adottati dalla fine degli anni Settanta evidenziano il passaggio da un approccio improntato alla generalizzata protezione dell'industria nazionale a un atteggiamento più selettivo, volto a favorire l'aumento della dimensione media degli operatori nazionali, al fine di metterli in condizione di confrontarsi con le imprese estere. Peraltro, un processo di

progressiva apertura dei mercati nazionali alla concorrenza intracomunitaria è iniziato solo a partire dal 1° gennaio 1993, con l'entrata in vigore della direttiva 90/531/CEE.

Le imprese che offrono materiale rotabile possono essere classificate in due comparti produttivi, meccanico ed elettrico. I suddetti comparti presentano caratteristiche strutturali e concorrenziali ben distinte, ma sono al tempo stesso strettamente collegati in virtù dei legami instauratisi, nel corso del tempo, tra imprese a diversa caratterizzazione tecnologica in relazione alla necessità di soddisfare congiuntamente la domanda di un prodotto come il materiale rotabile, la cui realizzazione richiede entrambe le tecnologie. Fino alla prima metà degli anni Ottanta, infatti, le aziende appartenenti a ciascun comparto svolgevano le proprie attività separatamente, commissionando le parti a caratterizzazione tecnologica complementare a imprese terze in grado di produrle, ovvero coordinandosi con tali imprese attraverso la costituzione di consorzi di produzione. L'assemblaggio delle varie componenti, meccaniche ed elettriche, veniva spesso realizzato dalle Ferrovie dello Stato. Nella seconda metà degli anni Ottanta, a seguito dell'abbandono da parte delle Ferrovie dello Stato dell'attività di progettazione e parallelamente all'evoluzione tecnologica dei prodotti, si è andata diffondendo la tendenza a fornire un prodotto completo, frutto della progettazione e costruzione su base unitaria delle varie componenti.

Le imprese operanti nel settore del materiale rotabile si differenziano tra loro non solo per gli aspetti legati alla tecnologia, ma anche per altre caratteristiche quali l'orientamento alla ricerca e sviluppo, la capacità di elaborazione progettuale, la capacità di produrre rotabile ad elevato contenuto di innovazione tecnologica, la possibilità di fornire un prodotto completo. A questo riguardo occorre osservare che, con il passaggio dell'attività di progettazione dalle Ferrovie dello Stato alle imprese, si è formata una netta separazione, all'interno del settore, tra imprese progettiste, generalmente di grandi dimensioni, e non progettiste, di piccole dimensioni e alla cui sopravvivenza contribuisce anche la possibilità di sfruttare a costo zero i progetti elaborati da altre imprese.

Nel complesso, le imprese dotate di capacità progettuale sono anche quelle in grado di fornire prodotti con un alto contenuto di innovazione tecnologica. Inoltre, il grado di concentrazione dell'offerta nei diversi segmenti in cui si articola il settore sembra variare in funzione del livello di innovazione tecnologica del prodotto. Ciò risulta anche dall'analisi dei dati relativi alle commesse di materiale rotabile assegnate alle imprese del settore dalle Ferrovie dello Stato nel periodo 1979-1993. Tali commesse possono essere suddivise, sulla base della complessità tecnologica del materiale rotabile a cui si riferiscono, in cinque segmenti produttivi: automotrici, materiale rotabile ad alta velocità, trazione pesante, carrozze e carri merci. I segmenti produttivi che riguardano il materiale rotabile maggiormente innovativo, in particolare le automotrici, il materiale rotabile ad alta velocità e la trazione pesante, presentano

un grado di concentrazione nettamente superiore a quelli relativi al materiale rotabile tradizionale, in particolare carrozze e carri merci.

Per quanto riguarda i comportamenti dei principali operatori, infine, occorre considerare che per fronteggiare i mutamenti della domanda e della tecnologia le maggiori imprese del settore hanno sperimentato forme di collaborazione che, in alcuni casi, si sono tradotte nello sfruttamento di economie di scala nelle fasi ricerca e sviluppo così come nell'acquisizione di capacità tecnologiche complementari, finalizzate alla fornitura di un prodotto completo. In altri casi, invece, gli accordi tra le imprese sembrano essere stati prevalentemente motivati dall'obiettivo di mantenere gli assetti produttivi esistenti e dall'esigenza di escludere i concorrenti esteri. In questo contesto generale si inquadrano gli accordi di cooperazione che si sono verificati in Italia, alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, alcuni dei quali sono stati oggetto di interventi da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹².

Gli interventi dell'Autorità

Le menzionate caratteristiche della domanda e dell'offerta di materiale rotabile, nonché gli aspetti relativi ai comportamenti dei principali operatori del settore sono stati esaminati dall'Autorità nel corso di un'indagine conoscitiva di carattere generale, avviata nel gennaio 1993 e attualmente in fase di conclusione, diretta ad individuare eventuali distorsioni della concorrenza nei mercati del materiale rotabile. Nel 1994 l'Autorità ha inoltre condotto un'istruttoria in merito alla costituzione di un consorzio per la fornitura di armamento ferroviario (CONSORZIO FERCOMIT).

CONSORZIO FERCOMIT

Nel gennaio 1994, a seguito di una segnalazione effettuata da alcune imprese, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio relativamente al Consorzio Fercomit, costituito tra le società Ilva Spa, Acciaierie e Ferriere Piombino Srl, Dalmine Spa, OMSE Spa, IPA Spa, Cevip Spa, IPA Engineering Spa, il Consorzio CIPAF, il Consorzio Strade Ferrate e il Consorzio BASE. Il procedimento era diretto a verificare se gli accordi sottostanti alla costituzione del Consorzio Fercomit avessero per oggetto o per effetto la ripartizione del mercato della fornitura in opera, mediante il sistema "chiavi in mano", dell'armamento ferroviario (traverse, attacchi, rotaie, scambi, e così via) per la rete ferroviaria tradizionale e per quella ad alta velocità e se la convenzione stipulata dalle Ferrovie dello Stato con il Consorzio Fercomit per l'affidamento a quest'ultimo delle commesse relative alla fornitura di armamento ferroviario fosse tale da costituire un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge

¹² Ci si riferisce, in particolare, ai procedimenti istruttori nei confronti del Consorzio Trevi, del Consorzio Capri e della società Ferrovie dello Stato, illustrati nella Relazione dello scorso anno (CONSORZIOCAPRI; CONSORZIO TREVÌ).

n. 287/90 o da configurare gli estremi di un abuso di posizione dominante da parte delle Ferrovie dello Stato ai sensi dell'articolo 3.

Nel maggio 1994 l'Autorità ha deliberato che l'accordo avente ad oggetto la costituzione del Consorzio Fercomit, non costituiva un'intesa lesiva della concorrenza in quanto il Consorzio risultava aperto, su base non discriminatoria, alla partecipazione di imprese terze e le singole consorziate restavano comunque libere di partecipare, in concorrenza tra loro, a tutte le attività alle quali il Consorzio stesso non fosse direttamente interessato. Inoltre il Consorzio aveva prevalentemente obiettivi di cooperazione tra imprese che, operando in stadi diversi del processo produttivo o in mercati geograficamente distinti, non erano sostanzialmente concorrenti.

Peraltro, nel corso del procedimento istruttorio, il TAR Lazio, su istanza di un gruppo di imprese escluse dal Consorzio, con sentenza del 31 gennaio 1994 ha annullato la delibera del Direttore generale delle Ferrovie dello Stato con la quale veniva approvata la Convenzione con il Consorzio Fercomit. Tale sentenza è stata successivamente impugnata da parte delle imprese aderenti al Consorzio, con ricorso depositato presso il Consiglio di Stato in data 22 aprile 1994. In considerazione degli elementi che potrebbero emergere dalla sentenza del Consiglio di Stato, l'Autorità nel maggio 1994 ha deliberato di sospendere il procedimento istruttorio, per quanto riguarda la valutazione del comportamento delle Ferrovie dello Stato ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90, sino al passaggio in giudicato della sentenza del Consiglio di Stato, e di prorogare il termine di chiusura del procedimento di sessanta giorni a partire da tale data.

PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E GAS

ENERGIA ELETTRICA

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità, che sta svolgendo un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore dell'energia elettrica, nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 nel giugno 1994 ha inviato al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del Tesoro e al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato una segnalazione contenente alcune proposte relative alla trasformazione strutturale del settore elettrico

L'Autorità ha inteso in primo luogo richiamare l'attenzione in merito all'eventualità che la prospettata privatizzazione dell'Enel possa risolversi nella semplice sostituzione di un monopolio pubblico con uno privato, compromettendo così seriamente le future possibilità di evoluzione concorrenziale del settore e aggravando in misura significativa i problemi e le difficoltà relativi alla regolamentazione del servizio elettrico, all'efficace disciplina dei comportamenti d'impresa e all'adeguata tutela degli interessi degli utenti.

Tali considerazioni, peraltro, assumono specifico rilievo in corrispondenza degli orientamenti espressi e delle iniziative promosse a livello comunitario a sostegno di una progressiva apertura e integrazione dei mercati elettrici nazionali, imperniata su estesi interventi di liberalizzazione dei regimi di accesso e di esercizio delle attività elettriche nei singoli Stati membri e sulla promozione di un contesto giuridico ed economico volto a favorire, all'interno di questo settore, lo sviluppo di un efficace confronto concorrenziale.

In questa prospettiva, e tenendo anche conto dei processi di riforma dei sistemi elettrici recentemente avviati in diversi paesi, l'Autorità ha segnalato l'esigenza di una complessiva riconsiderazione dell'assetto delineato dalla legge di nazionalizzazione¹⁴, con particolare riferimento al regime di riserva legale originariamente disposto a favore dell'Enel relativamente alle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica. Ciò nella convinzione che una sostanziale politica di liberalizzazione risulterebbe pienamente compatibile con la corrispondente tutela delle esigenze fondamentali connesse alla sicurezza, alla continuità, all'efficienza e all'universalità del servizio elettrico e che, a tale riguardo, un sistema di autorizzazioni amministrative non preordinato a finalità di regolamentazione strutturale del mercato potrebbe fornire maggiori garanzie di trasparenza e di flessibilità.

¹³ Una segnalazione in merito allo schema di convenzione diretto a disciplinare la concessione all'Enel Spa delle attività precedentemente riservate per legge all'Ente Nazionale Energia Elettrica era stata effettuata nel febbraio 1994 ed è illustrata nella Relazione dello scorso anno.

¹⁴ Legge 6 dicembre 1962, n. 1643 "Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche".

Al tempo stesso è stata sottolineata la necessità di affiancare alla liberalizzazione degli accessi al mercato interventi di revisione dell'attuale struttura del settore, diretti a costituire in termini di assetti proprietari, organizzativi e regolamentari, i presupposti indispensabili allo sviluppo e al funzionamento della concorrenza in ambiti tradizionalmente caratterizzati da consolidate situazioni di monopolio. In considerazione delle difficoltà inevitabilmente connesse a eventuali interventi di ristrutturazione successivi alla privatizzazione dell'Enel, l'Autorità ha ritenuto opportuno suggerire che modalità e criteri di dismissione siano principalmente indirizzati a favorire una maggiore articolazione della struttura organizzativa del settore e una più chiara distinzione, al suo interno, tra attività in concorrenza (produzione e fornitura di energia elettrica ai grandi utenti) e attività regolamentate (gestione delle reti di trasmissione e distribuzione, vettoriamento e fornitura di energia elettrica alle utenze minori).

Sotto questo profilo le indicazioni propositive formulate dall'Autorità riguardano in particolare: la netta separazione, proprietaria e gestionale, delle singole fasi di produzione, trasmissione e distribuzione, volta ad evitare che il potere di mercato esercitabile dalle imprese responsabili della gestione delle infrastrutture di rete possa dar luogo a rilevanti distorsioni nel funzionamento dei mercati aperti alla concorrenza; la cessione separata degli impianti di generazione dell'Enel, al fine di favorire in tempi ragionevolmente brevi la formazione di una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti in concorrenza tra loro nella produzione di energia elettrica; il mantenimento della gestione unitaria e centralizzata delle attività di trasmissione e dispacciamento, in modo da non pregiudicare i vantaggi derivanti dal funzionamento coordinato degli impianti produttivi e garantire il controllo costante dei flussi di elettricità sulla rete nazionale; la riorganizzazione complessiva dell'attuale sistema di distribuzione dell'energia elettrica attraverso la creazione di una pluralità di operatori locali ai quali conferire la proprietà delle reti di distribuzione situate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività.

Contestuali modificazioni sono state suggerite con riferimento al sistema di regolamentazione, sottolineando la necessità di affidare a uno specifico organismo di vigilanza e di controllo, in posizione di autonomia e di indipendenza dal Governo e dalle imprese, le competenze in materia di regolamentazione delle modalità tecniche di svolgimento dei servizi, di fissazione e aggiornamento dei criteri di determinazione delle tariffe e di sorveglianza circa il rispetto degli obblighi relativi al servizio universale. L'Autorità ha inoltre auspicato una progressiva deregolamentazione dei prezzi di produzione e di fornitura di energia elettrica ai grandi utenti finali e la definizione, da parte dell'organismo settoriale di regolamentazione, di una puntuale e specifica disciplina delle condizioni giuridiche, tecniche ed economiche per l'esercizio del servizio di fornitura di energia elettrica alle altre categorie di utenti e per l'accesso di terzi alle reti.

GAS METANO

L'indagine conoscitiva dell'Autorità

Il settore del gas metano si articola nei tre comparti dell'approvvigionamento, distinguibile a sua volta in produzione e importazione, del vettoriamento mediante metanodotti lungo la rete dorsale ai grandi utenti e alle società di distribuzione, e della distribuzione finale mediante reti di gasdotti locali o regionali. Ognuna di queste attività può essere teoricamente svolta da più imprese indipendenti e non integrate verticalmente. In Italia, peraltro, così come in altri paesi, nel settore è venuta a configurarsi di fatto una situazione di monopolio integrato. Attualmente infatti il gruppo Eni, attraverso Agip, Snam e Italgas, è presente in modo consistente in tutti e tre i comparti di attività e commercializza oltre il 95 per cento del totale del gas naturale consumato.

In seguito all'apertura nel gennaio 1994 di una indagine conoscitiva di natura generale sull'industria del gas metano, tuttora in corso, l'Autorità ha compiuto approfondimenti riguardo a ciascuna delle tre fasi in cui si articola la struttura industriale del settore.

a) Approvvigionamento

Per quanto concerne la fase di approvvigionamento, la Snam detiene un monopolio di fatto nella attività di importazione di gas dall'estero, mentre l'Agip è concessionaria in esclusiva per lo sfruttamento dei giacimenti di gas in Val Padana¹⁵. Il monopolio legale relativo allo sfruttamento dei giacimenti in Val Padana, tradizionalmente sostenuto asserendo la necessità di finanziare attraverso la rendita proveniente dal regime di monopolio l'attività di investimento nel resto del Paese, è peraltro in via di superamento, in coerenza con gli orientamenti comunitari favorevoli alla promozione di una maggiore concorrenza in relazione alle attività di prospezione, esplorazione e sfruttamento di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio della Comunità. In particolare, la direttiva 94/22 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994¹⁶ prevede, all'articolo 7, che entro il 1° gennaio 1997 siano abolite negli Stati membri tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che conferiscono a un unico ente il diritto di ottenere autorizzazioni in un'area geografica specifica nel territorio di uno Stato membro. Una rapida adozione degli interventi normativi di recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano, al fine di liberalizzare l'attività di sfruttamento degli idrocarburi in Val Padana, è particolarmente auspicabile anche in vista della programmata privatizzazione dell'Eni.

¹⁵ Il diritto esclusivo all'attività di ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi in Val Padana, assegnato all'ENI dalla legge 10 febbraio 1953, n. 136, in seguito alla trasformazione dell'Ente in società per azioni è stato ad esso attribuito a titolo di concessione.

¹⁶ Direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, GUCE L 164 del 30 giugno 1994.

b) Vettoriamiento

L'attività di vettoriamiento consiste nel trasporto del metano, mediante la rete dorsale dei gasdotti, dalle aree di estrazione e stoccaggio a quelle di snodo da cui si dipartono le reti locali per la distribuzione alle utenze domestiche o per la fornitura alle utenze industriali. Per la costruzione e la gestione dei gasdotti non sono previsti diritti di esclusiva, ad eccezione di quanto stabilito dall'articolo 2 della legge 10 febbraio 1953, n. 136 che attribuisce in esclusiva all'Eni le attività di costruzione e gestione delle condotte per il trasporto degli idrocarburi minerali nazionali nella zona della Val Padana¹⁷. La Snam peraltro opera di fatto in posizione di monopolio in questa fase del processo produttivo provvedendo al vettoriamiento, lungo la rete dorsale dei metanodotti, della quasi totalità del gas consumato in Italia.

Le tariffe di vettoriamiento praticate dalla Snam alle aziende distributrici e ai grandi utenti industriali sono soggette a un regime di sorveglianza dei prezzi da parte del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. I prezzi applicati dal vettore alle imprese di distribuzione sono composti da due parti: una parte fissa, che dipende dalla portata oraria messa a disposizione di ciascuna azienda ed è annualmente ricalcolata sulla base del tasso d'inflazione, e una parte variabile, rapportata alla quantità di gas effettivamente prelevata e indicizzata al prezzo del prodotto petrolifero concorrente, ossia il gasolio. Per questa seconda parte, che è quella più importante, è previsto un regime più favorevole per le imprese di distribuzione con minore erogato per utente. Le tariffe del gas venduto alla grande utenza industriale derivano, invece, da accordi presi direttamente da Snam con le parti interessate, rappresentate sovente dalla Confindustria e dalla Confapi.

Con l'adozione della legge 9 gennaio 1991, n. 9¹⁸, è stato introdotto l'obbligo per le società del gruppo Eni di soddisfare le richieste di vettoriamiento provenienti dall'Enel e dalle imprese municipalizzate che utilizzino gas metano per la produzione di energia elettrica.

L'evoluzione della regolamentazione comunitaria in materia di condizioni di accesso alla rete di gasdotti prevede nel medio periodo la creazione di un "mercato unico europeo del gas", al cui interno tutti i gestori delle singole reti nazionali saranno sottoposti all'obbligo di vettoriamiento del gas proveniente da altri paesi dell'Unione europea¹⁹. Questo processo determinerà per la Snam, attuale monopolista nella fase di vettoriamiento, una serie di modifiche inerenti all'estensione dell'obbligo di vettoriamiento e alla trasparenza nella fissazione delle condizioni di accesso di terzi alle reti²⁰. Va peraltro tenuto presente che l'efficacia di queste modifiche della

¹⁷ Per quanto riguarda tale esclusiva, nella prospettiva di una privatizzazione del gruppo Eni valgono le stesse considerazioni svolte in precedenza relativamente all'esclusiva per lo sfruttamento degli idrocarburi in Val Padana.

¹⁸ "Norme per l'attuazione del Nuovo Piano Energetico Nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali".

¹⁹ "Proposta di direttiva del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno del gas naturale", Dir 92/C 65/05, in attesa di essere discussa dal Parlamento europeo.

²⁰ In particolare si tratterebbe dell'estensione al gas importato dell'obbligo di vettoriamiento attualmente previsto a carico della Snam per il gas prodotto in Italia (articolo 12, legge n. 9/91). Tra le misure previste vanno menzionate: l'estensione della possibilità di vettoriamiento a tutte le utenze industriali di grandi dimensioni e alle società di distribuzione del gas municipalizzate e in concessione; la predisposizione e la

derivante dai citati provvedimenti, rilevando che essi potrebbero facilitare l'adozione nel settore di politiche concertate di fissazione dei prezzi.

RAM - RIFORNIMENTO AEROPORTI MILANESI

Nel febbraio 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Elf Idrocarburi Italiana Spa, Fina Italiana Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Aviazione Spa, Total Italia Srl, Tamoil Italia Srl, Totam Srl, Mars Srl e RAM - Rifornimento aeroporti milanesi Srl, per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Il procedimento istruttorio, tuttora in corso, è volto ad accertare eventuali restrizioni della concorrenza in relazione alla costituzione dell'impresa comune cooperativa RAM per la gestione dell'attività di stoccaggio e messa a bordo di prodotti petroliferi per aviazione negli aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa.

GAS DI PETROLIO LIQUEFATTI PER USO DOMESTICO

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha effettuato un primo intervento nel settore dei gas di petrolio liquefatti (GPL) per uso domestico nel corso del 1993²². Essa era venuta a conoscenza dell'approvazione da parte del Consiglio di Presidenza del Centro Italiano GPL, associazione di categoria dei produttori e distributori di gas di petrolio liquefatti, di una delibera concernente un contratto tipo che disciplinava le condizioni delle forniture per uso domestico offerte alla clientela, nonché le modalità di installazione e di manutenzione dei serbatoi di GPL. Nonostante la revoca della suddetta delibera l'Autorità, al termine di un'istruttoria conclusa nell'aprile 1993, ha ritenuto che l'uniformarsi delle maggiori imprese del settore allo schema contrattuale tipo fosse in contrasto con la legge n. 287/90, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettere a) e b). Avvertendo la necessità di un'analisi sistematica dei comportamenti delle imprese del settore, l'Autorità ha deliberato allo stesso tempo di avviare una indagine conoscitiva di natura generale nel settore dei gas di petrolio liquefatti per uso domestico in piccoli serbatoi, in seguito portata a termine nel marzo 1995.

L'Italia è il paese europeo a maggior consumo di GPL. Nel 1993, la domanda complessiva è stata pari a circa 3,5 milioni di tonnellate, laddove Francia, Spagna e Germania hanno consumato rispettivamente 3, 2,5 e 2 milioni di tonnellate del prodotto. La domanda è soddisfatta per 2 milioni di tonnellate dalle raffinerie nazionali e per la parte restante dalle importazioni e dalla lavorazione di gas naturale. Le prime sei imprese, le sole ad essere presenti

²² Il caso CENTRO ITALIANO GPL è descritto in dettaglio nella Relazione dello scorso anno, pag. 78 e seguenti.

in modo più o meno capillare sull'intero territorio nazionale, detengono una quota di mercato aggregata superiore al 50%.

Dall'esame delle modalità contrattuali vigenti nel settore della distribuzione di GPL per uso domestico risulta che l'esperienza italiana si discosta da quella prevalente negli altri paesi europei. Mentre altrove, ad esempio in Francia e in Germania, convivono molteplici tipologie di contratto, in Italia è prassi contrattuale pressoché universale l'abbinare il comodato del serbatoio alla clausola di fornitura in esclusiva. Un'indagine svolta presso un campione di imprese di dimensioni medio-piccole, localizzate su tutto il territorio nazionale, ha permesso di accertare che circa il 90% delle imprese attive nella distribuzione di GPL per uso domestico adotta quale unica tipologia contrattuale la formula della cessione in comodato del serbatoio con fornitura in esclusiva del combustibile.

La generalizzata adesione a tale schema contrattuale limita le possibilità di scelta dell'utente con riguardo alle diverse modalità di fornitura del combustibile e delle prestazioni accessorie. Diversi elementi portano a questa valutazione, tra cui i principali sono l'imposizione all'utente dell'obbligo di approvvigionarsi di carburante in esclusiva da un fornitore per un periodo pluriennale e il fatto che frequentemente le spese di disinstallazione del serbatoio sono poste a carico dei clienti, in modo che ostacola ulteriormente un eventuale mutamento di fornitore. Sono pertanto individuabili due diversi segmenti di domanda nel mercato della distribuzione di GPL in piccoli serbatoi, anche tenuto conto del fatto che il numero dei casi di disinstallazione del serbatoio risultato dall'indagine è effettivamente trascurabile. Il primo è quello dei clienti potenziali che non hanno ancora stipulato un contratto di somministrazione e il secondo è quello dei clienti sotto contratto. Le condizioni di concorrenza per i due gruppi appaiono fortemente disomogenee. Infatti, per l'impresa distributrice la circostanza che un utente abbia già stipulato un contratto di somministrazione, con relativo comodato del serbatoio, rende più costoso contendere un cliente a un concorrente piuttosto che acquisire un nuovo utente senza alcun contratto in essere. Anche al momento della scadenza del contratto il passaggio a un nuovo distributore, implicando la sostituzione del serbatoio, è fortemente disincentivato dalle condizioni contrattuali normalmente in uso. Pertanto, se le imprese si contendono su un piano di sostanziale parità i clienti che non hanno ancora sottoscritto un contratto di somministrazione, per gli altri, in ragione del comodato e della clausola di esclusiva, prevale in modo determinante il legame tra l'utente e l'impresa distributrice.

A giudizio delle imprese del settore, la generalizzata adesione alla descritta prassi contrattuale e in particolare modo l'apposizione della clausola di fornitura in esclusiva rispondono alla necessità di garantire la massima sicurezza nell'utilizzo degli impianti di GPL. In particolare, le imprese di distribuzione sostengono che la fase del rifornimento di combustibile, per sua natura, dovrebbe essere svolta sempre dallo stesso operatore che, risultando anche proprietario del serbatoio, ne garantirebbe sotto la sua responsabilità la manutenzione a norma di legge.

In proposito, è stato osservato che la tutela della pubblica incolumità nell'utilizzo del GPL in piccoli serbatoi è garantita altresì dal rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa in vigore ed è perfettamente compatibile, a giudizio dell'Autorità, con la proprietà del serbatoio da parte del cliente. La disciplina del settore non prevede infatti che l'installazione e la manutenzione dell'impianto vengano svolte in esclusiva dalle società distributrici di GPL, bensì che tali operazioni siano effettuate da imprese specializzate in possesso di determinati requisiti tecnico-professionali²³, sotto il controllo di soggetti qualificati, quali Comuni, Unità Sanitarie Locali, Comandi dei Vigili del Fuoco, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro o anche da liberi professionisti, incaricati dalle suddette autorità e iscritti in appositi elenchi conservati presso le Camere di Commercio.

La maggior parte delle imprese di dimensione medio-piccola interpellate nel corso dell'indagine ha confermato la preferenza per la prassi contrattuale corrente e ha sostenuto di ritenerla non modificabile, a meno che le imprese di maggiori dimensioni si dichiarino anch'esse disponibili a introdurre modifiche. Questa attitudine conferma che le imprese di maggiori dimensioni esercitano un ruolo che condiziona fortemente il comportamento degli altri pur numerosi operatori del settore.

L'indagine conoscitiva ha portato alla conclusione che, anche alla luce delle esperienze di altri paesi dove sono presenti modalità contrattuali alternative, la prassi contrattuale in uso, per la sua estensione e univocità di contenuti, è, e continua a essere, produttiva di consistenti effetti restrittivi del gioco della concorrenza. Si pone quindi l'esigenza di un'attenta vigilanza sul settore al fine di garantire la tutela dei principi della legge n. 287/90.

GIORNALI, RIVISTE E PERIODICI

La segnalazione sulla normativa in materia di distribuzione editoriale

Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90, nell'ottobre 1994 l'Autorità ha inviato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato una segnalazione riguardante le disposizioni previste dall'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria", nel testo modificato successivamente dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67.

La normativa in questione prevede la predisposizione da parte dei Comuni, nel rispetto degli indirizzi programmatici espressi dalle Regioni, di piani di localizzazione dei punti di vendita di quotidiani e periodici, volti a determinare a livello amministrativo la struttura dei mercati e, in

²³ Legge 5 marzo 1990, n. 46 "Norme per la sicurezza degli impianti", articoli 2 e 3.

²⁴ "Rinnovo della legge n. 416/81 recante la disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

particolare, il numero ottimale delle rivendite. Essa inoltre individua espressamente le librerie, gli esercizi della grande distribuzione e le rivendite di tabacchi quali canali di vendita paralleli alla rete delle edicole, ma ne condiziona l'utilizzo alla circostanza che tali esercizi commerciali siano previsti come rivendite di giornali nei piani comunali, limitandone in questo modo l'operatività.

Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che la creazione e la utilizzazione di nuovi punti di vendita per la diffusione della stampa periodica dovrebbe essere svincolata da logiche di carattere programmatico e che la regolamentazione strutturale del mercato rischia di impedire lo sviluppo della concorrenza nel settore della distribuzione editoriale. Peraltro, l'abolizione dei piani commerciali configurerebbe una situazione simile, sotto il profilo dell'accesso al mercato, a quella già presente in altri paesi dell'Unione europea, dove l'apertura di nuovi punti di vendita non è subordinata a vincoli amministrativi improntati a una logica di pianificazione. Ritenendo che una liberalizzazione degli accessi al mercato e un'effettiva pluralità dei canali di vendita potrebbero assicurare una più ampia diffusione della stampa quotidiana e periodica, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di una riforma della normativa volta all'eliminazione del vigente sistema di determinazione a livello amministrativo della struttura dei mercati della distribuzione di quotidiani e periodici.

L'Autorità ha inoltre osservato che il processo di liberalizzazione potrebbe lasciare immutato l'obbligo dei rivenditori, previsto dall'articolo 14, ultimo comma, della legge n. 416/81, nel testo modificato dall'articolo 7 della legge n. 67/87, di assicurare la parità di trattamento tra le diverse testate, analogamente a quanto avviene in alcuni paesi europei come la Francia e la Germania. Alternativamente, tale obbligo potrebbe formare oggetto di un riesame in sede parlamentare, in considerazione del vincolo economico che pone alla libertà di impresa dei soggetti nei cui confronti si indirizza. In tal caso, tuttavia, tenendo conto dell'esperienza di altri ordinamenti tra cui in particolare quello del Regno Unito, dovrebbe essere oggetto di revisione anche la disciplina del rapporto contrattuale tra edicole e imprese editoriali fondata sul contratto estimatorio e sul conseguente diritto di resa delle pubblicazioni invendute.

TRASPORTI

PEDAGGI AUTOSTRADALI

VIACARD

Nel 1994 l'Autorità ha condotto un'istruttoria nei confronti della società Autostrade Spa per accertare se le modalità di gestione del servizio di pagamento del pedaggio sulla rete autostradale ad essa data in concessione configurassero eventuali violazioni del divieto di abuso di posizione dominante di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90.

La società Autostrade è titolare di una concessione esclusiva per la costruzione e l'esercizio di diversi tratti della rete autostradale italiana. In forza della medesima concessione, la società provvede anche alla riscossione dei pedaggi. Poiché le modalità di pagamento non sono definite dalla concessione, l'Autorità ha ritenuto che l'attività di gestione dei servizi di pagamento, ancorché riguardante il pedaggio autostradale, non sia tra quelle riservate in esclusiva all'impresa concessionaria.

Nell'ultimo decennio la società Autostrade ha diffuso sulla propria rete un sistema di pagamento automatico dei pedaggi, basato sull'impiego delle tessere Viacard e del sistema Telepass. Le tessere Viacard sono di due tipi: quella prepagata, disponibile in diversi importi e utilizzabile a scalare, e quella in forma di carta di credito, con addebito direttamente sul conto corrente dell'utente. Il Telepass è invece un sistema di lettura ottica idoneo a realizzare l'addebito del pedaggio direttamente sul conto corrente bancario dell'utente provvisto dell'apposito dispositivo, senza che questi debba fermarsi al casello.

Nel corso del 1993 la società Autostrade aveva avviato un piano che prevedeva la trasformazione di un numero crescente di caselli in "isole telematiche", dove il pagamento del pedaggio poteva essere effettuato unicamente mediante le tessere Viacard o il sistema Telepass, precludendo quindi la possibilità di pagare contestualmente in contanti. Se da una parte tale sistema tendeva a limitare i tempi di esazione, eliminando così le file presso i caselli, dall'altra obbligava l'utenza ad avvalersi di strumenti specifici, che potevano essere utilizzati solo per quel particolare servizio e che, pertanto, costituivano un aggravio delle condizioni di fruizione del servizio autostradale, soprattutto per l'utenza occasionale che non ha interesse a procurarsi una tessera prepagata da utilizzare solo a distanza di molto tempo. Il pagamento in moneta, infatti, pur restando teoricamente possibile anche nelle "isole telematiche", avrebbe comportato per l'utenza un notevole disagio, dovendo il conducente del mezzo uscire dalla pista di percorrenza, scendere dalla vettura e ritirare un bollettino con il quale pagare quanto dovuto entro quindici giorni, presso un casello della rete gestita da Autostrade o presso un ufficio postale.

L'Autorità ha rilevato che il risultante aggravio delle condizioni di pagamento per gli utenti non era strettamente necessario all'introduzione di innovazioni nelle modalità di riscossione dei pedaggi. Al termine dell'istruttoria, conclusa nel luglio 1994, essa ha ritenuto che le modalità con cui la società Autostrade aveva avviato l'automazione della riscossione dei pedaggi nelle "isole telematiche", prevedendo che le tessere Viacard e il sistema Telepass costituissero di fatto l'unico mezzo utilizzabile per il pagamento dei pedaggi, costituisse un abuso di posizione dominante sul mercato del servizio autostradale, che rendeva più difficoltoso e oneroso l'accesso a tale servizio da parte dell'utenza, in particolare quella saltuaria.

La società Autostrade, in seguito all'avvio dell'istruttoria, ha posto in essere diverse iniziative volte a migliorare il servizio, accogliendo i suggerimenti dell'Autorità volti a garantire agli utenti la possibilità di avvalersi di diverse modalità di pagamento, tra cui anche l'impiego di contante, in tutti i caselli. In particolare, nel maggio 1994 la società Autostrade ha stipulato un accordo con la Società Servizi Interbancari per promuovere l'utilizzo delle carte di debito già abilitate al circuito Bancomat ai fini del pagamento dei pedaggi autostradali. Inoltre, è stato avviato un processo di sostituzione dei lettori delle tessere Viacard con apparecchi abilitati a riconoscere gli altri tipi di carte magnetiche, quali le carte di credito e il Bancomat. L'utilizzo del Bancomat è diventato operativo a partire dal luglio 1994. Tale servizio, attraverso il circuito "Fast Pay", è in via di graduale estensione su tutta la rete gestita da Autostrade nonché sui tratti interconnessi gestiti da altre società concessionarie. Inoltre, la società Autostrade ha istituito un servizio di assistenza all'utenza in ognuna delle "isole telematiche", attivando una pista presidiata da un esattore che permette all'automobilista di acquistare la tessera Viacard o di pagare in contanti senza dover scendere dall'automezzo.

E' infine allo studio da parte della società Autostrade il progetto di sostituire gli esattori con casse automatiche tramite le quali il pagamento del pedaggio potrà essere effettuato in pista sia mediante le suddette carte magnetiche che attraverso banconote nazionali ed estere, con la possibilità di ricevere il resto.

SERVIZI DI SOCCORSO STRADALE

Associazione Nazionale Centri Soccorso Autoveicoli -Automobile Club Italia

Nello svolgimento della sua attività istituzionale l'Autorità è venuta a conoscenza nel corso del 1994 dell'esistenza di tariffari relativi al servizio di soccorso stradale sulla rete stradale ordinaria applicati dall'Automobile Club Italia- ACI Servizio di Soccorso Stradale Spa, e dall'Associazione Nazionale Centri Soccorso Autoveicoli, ANCSA.

Nella valutazione del caso si è ritenuto che data la situazione di emergenza in cui usualmente è posto l'utente che richiede il soccorso stradale l'esistenza di un tariffario pubblicizzato, a

condizione che i prezzi fissati siano intesi come quelli massimi applicabili dalle imprese, possa costituire un beneficio per il consumatore, tutelandolo da eventuali abusi, .

A seguito di incontri tra l'Autorità e le parti interessate, che rappresentano la quasi totalità del mercato di riferimento, queste ultime hanno provveduto a informare le imprese associate che i tariffari concordati per i servizi di soccorso stradale devono essere considerati come massimi e che rimane la facoltà di fissare prezzi inferiori. L'Autorità, prendendo atto delle precisazioni effettuate da ACI e ANCSA, si è comunque riservata di valutare nuovamente il caso, qualora gli elementi di diritto e di fatto dovessero discostarsi dalla situazione analizzata.

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Gli interventi dell'Autorità nel settore dei trasporti marittimi

Nel corso dell'anno l'Autorità è intervenuta nel settore dei trasporti marittimi individuando un abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di linea di trasporto passeggeri tra il Golfo di Napoli e l'Isola di Ischia (POZZUOLI FERRIES-GRUPPO LAURO). Recentemente è stata avviata un'istruttoria con riferimento ai servizi di linea di trasporto di containers tra l'Italia e il Sudafrica (IGNAZIO MESSINA & C.-LLOYD TRIESTINO). Sono state inoltre esaminate alcune rilevanti operazioni di concentrazione, attraverso le quali la società Coeclerici Holding Spa ha acquisito il controllo di due società attive nei trasporti di merci non di linea, detti *bulk* (la Fermar Spa, società del gruppo Ferruzzi e la Sidermar Spa, società del gruppo IRI). Con tali operazioni il gruppo Coeclerici ha assunto la posizione di impresa leader nel mercato dei trasporti bulk. Tale mercato appare comunque caratterizzato, allo stato attuale, da un apprezzabile livello di concorrenza. Per questo motivo non è stato ritenuto necessario l'avvio di procedimenti istruttori in merito alle due operazioni.

POZZUOLI FERRIES-GRUPPO LAURO

Nell'aprile 1994, in seguito alla denuncia di un operatore di traghetti sulla rotta Pozzuoli - Ischia, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunta violazione degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Traghetti Pozzuoli Srl, Linee Lauro Srl, Alilauro Spa e Medmar Srl, appartenenti al gruppo Lauro, e della società Ambromar Sas, tutte operanti nei servizi di traghetto e aliscafo tra l'isola di Ischia e i porti di Napoli, Pozzuoli e Baia. I comportamenti denunciati consistevano nella concessione, da parte di queste società, di sconti ai propri clienti con vincolo di esclusiva, nonché nell'acquisizione di autorizzazioni all'approdo in numero superiore alle effettive necessità, così da ostacolare l'ingresso dei concorrenti sul mercato.

Nell'ambito dei servizi di linea di trasporto marittimo di passeggeri, sono stati identificati due mercati distinti del prodotto, il primo relativo al trasporto tramite traghetti, il secondo al servizio di linea di aliscafi, anche tenuto conto dei diversi tempi di percorrenza e dei diversi prezzi del biglietto che limitano in modo determinante la sostituibilità dei due servizi per gli utenti.

Per determinare il mercato geografico interessato si è considerato, in conformità alla giurisprudenza comunitaria, la possibilità di distinguere una singola rotta rispetto alle rotte alternative se questa subisce la loro concorrenza in misura poco rilevante e se, sostanzialmente, è valutata dagli utenti limitatamente sostituibile. L'analisi ha portato a individuare come mercato rilevante la rotta Pozzuoli-Ischia, escludendo i percorsi che transitano per l'isola di Capri a causa dell'eccessiva lunghezza del tragitto. Per quanto concerne, invece, la sostituibilità tra loro dei porti continentali del golfo di Napoli, si sono considerate le differenze esistenti nei tempi di percorrenza e nei prezzi per i servizi in partenza da Pozzuoli/Baia e quelli facenti capo a Napoli. Tali differenze, unitamente ad altri fattori, quali la congestione del traffico cittadino di Napoli e la vicinanza di Pozzuoli ai raccordi autostradali, hanno indotto a considerare come scarsamente sostituibili per la clientela i porti in questione.

Nel corso dell'istruttoria non sono state riscontrate violazioni a carico della società Ambromar, mentre è emerso che le società del gruppo Lauro, le quali detengono una posizione dominante nei mercati rilevanti, hanno attuato pratiche volte a vincolare la clientela con sconti fedeltà. Questi comportamenti sono stati ritenuti in violazione dell'articolo 3 della legge e le società sono state pertanto diffidate da continuare a porli in essere.

Per quanto riguarda la presunta acquisizione da parte delle società del gruppo Lauro di un numero di autorizzazioni all'approdo superiore alle effettive necessità, dall'istruttoria non sono emersi elementi tali da configurare violazioni della normativa sulla concorrenza. L'Autorità ha evidenziato, tuttavia, come l'indeterminatezza dei criteri per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni all'approdo possa creare ostacoli all'entrata sul mercato di nuovi concorrenti, soprattutto nei servizi, quali quelli di linea, per i quali la frequenza giornaliera e gli orari delle partenze costituiscono elementi di notevole importanza nelle scelte degli utenti.

IGNAZIO MESSINA & C.-LLOYD TRIESTINO

Nel novembre 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti del Lloyd Triestino, società del gruppo Finmare, per accertare presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90 relativamente ai servizi di linea di trasporto di containers tra l'Italia e il Sudafrica. I comportamenti oggetto di istruttoria, consistenti nella fissazione di prezzi e di frequenze del servizio tali da non consentire il pareggio economico, sarebbero stati posti in essere dalla società Lloyd Triestino grazie ai sussidi pubblici concessi alle compagnie del gruppo Finmare. In merito a tali sussidi, l'Autorità è già ripetutamente intervenuta in passato,

avvalendosi dei poteri ad essa conferiti dall'articolo 21 della legge n. 287/90, segnalando a Governo e Parlamento il carattere distorsivo della concorrenza dei contributi finanziari all'industria armatoriale pubblica.

La normativa in materia di servizi portuali

La promozione di una maggiore concorrenza appare un requisito importante per favorire l'efficienza del settore portuale italiano e, data anche l'elevata incidenza del trasporto marittimo delle merci nell'interscambio internazionale del paese, può avere riflessi positivi sulla competitività dell'intero sistema di trasporto nazionale. Nel dicembre 1991 la Corte di Giustizia delle Comunità Europee aveva messo in luce l'esistenza nei porti italiani di ingiustificate restrizioni della concorrenza²⁵. Anche in seguito a tali rilievi è stata emanata la legge 28 gennaio 1994, n. 84, "Riordino della legislazione in materia portuale"²⁶. Essa pone alcune premesse per una riforma del settore disponendo, ad esempio, la separazione tra attività di programmazione, coordinamento e controllo e le attività di gestione delle operazioni e dei servizi portuali, da realizzare affidando i rispettivi ruoli a diversi soggetti. La legge prevede infatti la costituzione delle Autorità portuali, la cessione a società private delle attività di gestione precedentemente esercitate dagli Enti portuali, oltretutto la trasformazione delle compagnie portuali in società.

Al 31 marzo 1995, tuttavia, non sono ancora stati emanati, ad opera del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, i previsti decreti attuativi della legge in materia di svolgimento delle operazioni portuali e rilascio delle concessioni²⁷. Dall'entrata in vigore della legge n. 84/94 a oggi sono stati inoltre promulgati e reiterati numerosi decreti legge che modificano la norma o ne differiscono i termini. L'attuale stato di incertezza normativa rischia di ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel settore, oltre a rallentare il processo di privatizzazione delle imprese operanti in ambito portuale. Va in ogni caso osservato che la legge n. 84/94 non regola i servizi tecnico nautici, cioè l'ormeggio, il rimorchio e il pilotaggio, che restano disciplinati dal Codice della Navigazione²⁸.

Gli interventi dell'Autorità nel settore dei servizi portuali

L'attività di segnalazione relativa al riordino della legislazione in materia portuale

²⁵ Sentenza del 10 dicembre 1991 *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova* C-179/90.

²⁶ La legge è stata illustrata in dettaglio nella Relazione dello scorso anno.

²⁷ Nella legge erano previsti due decreti attuativi rilevanti ai fini della concorrenza, da emanarsi entro trenta giorni dalla sua entrata in vigore: il primo, ai sensi dell'articolo 16 della legge, dovrebbe definire i requisiti per le imprese al fine del rilascio delle autorizzazioni a svolgere operazioni portuali; il secondo, ai sensi dell'articolo 18, dovrebbe determinare i canoni e la durata delle concessioni di aree demaniali e banchine comprese in ambito portuale per lo svolgimento delle operazioni portuali.

²⁸ Il servizio di rimorchio viene attualmente svolto in regime di concessione. Il servizio di pilotaggio viene svolto in via esclusiva dalla Corporazione dei piloti di ogni porto, ed è reso obbligatorio per le navi di stazza superiore alle 500 tonnellate. Il servizio di ormeggio viene svolto dagli ormeggiatori, che sono costituiti in Gruppo nei principali porti e può essere reso obbligatorio dal comandante del porto.

L'Autorità è intervenuta più volte nel corso del 1994, indicando gli effetti potenzialmente distorsivi della concorrenza e del funzionamento del mercato derivanti dalla normativa concernente il settore portuale.

Nell'aprile 1994 l'Autorità ha inviato al Ministro dei Trasporti e della Navigazione una lettera in cui richiamava le indicazioni contenute nella segnalazione da essa stessa effettuata nel settembre 1993, auspicando che queste fossero seguite nella formulazione dei decreti ministeriali attuativi della legge n. 84/94. In tale segnalazione, l'Autorità aveva ribadito la necessità di operare una netta distinzione tra le funzioni di controllo e quelle di gestione delle attività portuali, evidenziando le possibili distorsioni che potevano derivare da disposizioni normative che prevedessero la partecipazione delle istituende Autorità portuali ad attività di gestione attraverso la costituzione di società miste tra imprese operanti nei porti e le stesse Autorità portuali. Inoltre, erano stati evidenziati alcuni possibili effetti pregiudizievoli per un corretto funzionamento del mercato connessi ad alcune disposizioni relative alle condizioni di accesso alle operazioni portuali.

Segnalazione sui decreti attuativi della legge n. 84/94

Nel luglio 1994, su specifica richiesta del Consiglio di Stato, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione ha invitato l'Autorità a esprimere il proprio parere in relazione allo schema di regolamento da emanarsi mediante decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 84/94. Tale parere è stato reso dall'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nell'agosto 1994. In tale occasione è stato anzitutto affermato che l'efficacia della riforma, anche sotto il profilo concorrenziale, dipenderà non solo dal regolamento sottoposto ad esame, ma anche dal coordinamento tra le disposizioni contenute nello stesso e il regime da definire, sempre in via regolamentare, per le imprese concessionarie e, soprattutto, per la gestione della manodopera all'interno dei porti (articoli 18 e 23 della legge n. 84/94). Infatti solo un'armonica integrazione di tutti i decreti attuativi potrebbe permettere l'avvio a soluzione dei gravi problemi che, anche in materia di concorrenza, affliggono il sistema portuale nazionale.

Con riferimento alle operazioni portuali, l'Autorità ha rilevato che alcuni dei criteri indicati nel progetto di decreto avrebbero potuto favorire le imprese già presenti nel mercato rispetto a potenziali nuovi concorrenti, ostacolando un'allocazione efficiente delle risorse. Dato che, riguardo al numero delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali, la legge n. 84/94 sottolinea l'esigenza di assicurare, in ogni caso, il "massimo della concorrenza" (art. 16, comma 7), è stata sottolineata l'opportunità che il decreto imponesse il rilascio di un numero di autorizzazioni pari al massimo consentito dalle caratteristiche dello scalo. L'Autorità ha inoltre ritenuto insufficiente la specificazione dei requisiti di idoneità e dei criteri selettivi individuati al fine di predisporre la graduatoria in caso di contingentamento delle autorizzazioni e ha

auspicato che tra i criteri di selezione delle imprese venga data priorità alla capacità delle stesse di assicurare, a parità di servizi offerti, le condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti.

In merito all'autoproduzione delle operazioni portuali, l'Autorità ha osservato che lo schema di decreto ministeriale, considerando come "operazioni portuali" non solo le operazioni indicate all'art. 16 della legge n. 84/94, ma anche quelle "comunque inerenti la movimentazione delle merci e di ogni altro materiale nell'ambito del porto e in connessione con l'arrivo e la partenza delle navi", estendeva indebitamente il campo di applicazione della norma di legge con possibili effetti restrittivi sulla concorrenza.

Con riferimento, infine, alla definizione del canone e della cauzione relativi alle autorizzazioni specifiche per l'esercizio delle attività portuali in autoproduzione di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d), l'Autorità ha ritenuto che il criterio per definire tali somme dovesse essere strettamente basato sull'effettivo utilizzo delle infrastrutture portuali da parte del vettore, al fine di non scoraggiare, rendendolo antieconomico, l'esercizio di tale diritto. In materia di canoni e cauzioni, è stata riscontrata la necessità di garantire la parità di trattamento tra le imprese che richiedono solo l'autorizzazione a operare e le imprese che siano anche concessionarie di aree o banchine.

Segnalazione sulle tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti

Nel giugno 1994, su sollecitazione di operatori del settore, l'Autorità è intervenuta con una ulteriore segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle distorsioni della concorrenza derivanti dal vigente regime di fissazione delle tariffe del servizio di pilotaggio nei porti nazionali, che prevede una riduzione tariffaria media del 30% a favore del naviglio nazionale o battente bandiera di uno Stato membro dell'Unione europea.

Le somme corrisposte per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali costituiscono per le imprese armatoriali un costo non evitabile, in ragione dell'obbligatorietà del servizio sancita dai decreti ministeriali. La discriminazione tariffaria esistente nel servizio di pilotaggio determina un ingiustificato svantaggio economico a danno delle imprese che, pur operando nei porti nazionali, utilizzano naviglio battente bandiere di Stati non appartenenti all'Unione europea.

L'Autorità ha pertanto sollecitato una riconsiderazione del vigente regime di fissazione delle tariffe del servizio di pilotaggio nei porti, volta ad eliminare le esistenti alterazioni della concorrenza.

Parere sulle tariffe per i servizi affiancati al servizio di bunkeraggio

Nel marzo 1995 l'Autorità ha reso un parere su richiesta del Ministro dei Trasporti e della Navigazione in merito ad alcuni interventi volti a promuovere il servizio di bunkeraggio, consistente nel rifornimento in ambito portuale di carburante o di combustibili, nel porto di

Augusta. Le tariffe praticate presso il porto di Augusta per i servizi che affiancano l'attività di bunkeraggio svolti dai battellieri, dagli spedizionieri doganali, dagli agenti marittimi e dai piloti, sono uguali sia per le navi commerciali che per le navi in transito. Tuttavia, le tariffe applicate a queste ultime risultano più onerose di quelle praticate presso porti concorrenti, situati in altri paesi mediterranei, dove sono generalmente previsti prezzi differenziati per il traffico in transito e per quello commerciale.

Il Ministero chiedeva se l'adozione di "tariffe agevolate" a favore delle navi in transito, per i servizi affiancati al bunkeraggio potesse "ritenersi in linea con i principi della legge per la tutela della concorrenza e del mercato". In seguito a tale richiesta l'Autorità ha espresso il parere che la differenziazione delle tariffe tra navi commerciali e navi in transito ipotizzata dal Ministero non avesse effetti distorsivi della concorrenza, anche in considerazione del fatto che il traffico commerciale e il traffico in transito costituiscono mercati distinti. Comunque, l'Autorità ha ravvisato l'opportunità di prevedere per gli operatori portuali obblighi di trasparenza contabile relativamente alle attività svolte sui due distinti mercati.

PROVVEDITORATO DI VENEZIA-NUOVA ITALIANA COKE

Nel marzo 1995 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per accertare la conformità di alcuni comportamenti messi in atto dal Provveditorato al porto di Venezia alle disposizioni a tutela della concorrenza.

L'istruttoria, tuttora in corso, è stata aperta in seguito a una denuncia da parte della società Nuova Italiana Coke Srl, operante nel settore della produzione e della commercializzazione di coke metallurgico per fonderia e titolare di una concessione nell'ambito del porto di Marghera in base alla quale provvede direttamente ai servizi portuali di sbarco e imbarco delle navi utilizzate per il trasporto delle proprie merci.

Il Provveditorato di Venezia è un ente portuale ai sensi della legge n. 6/74 al quale competono, tra l'altro, la gestione delle operazioni di sbarco e imbarco, ed è competente per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali. Il Provveditorato avrebbe ripetutamente rifiutato alla Nuova Italiana Coke l'approdo di navi presso i propri moli di Marghera, minacciando contestualmente la revoca della concessione e subordinandone il rinnovo all'utilizzo di personale della Compagnia Portuale.

L'Autorità, in sede di avvio d'istruttoria, ha affermato che il settore dei servizi portuali è da ritenersi liberalizzato, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e pur in assenza di una completa attuazione di quanto previsto dalla legge n. 84/94.

L'istruttoria è volta ad accertare se il rifiuto, opposto dal Provveditorato alla Nuova Italiana Coke e ad altre società, di concedere l'autorizzazione all'esercizio di attività portuali possa integrare un abuso di posizione dominante, nonché, qualora si assuma una residua e

funzionalmente limitata vigenza delle norme precedenti alla liberalizzazione, se i comportamenti posti in essere dal Provveditorato nei confronti della Nuova Italiana Coke abbiano impedito a quest'ultima di esercitare il diritto all'autoproduzione, espressamente riconosciuto dall'articolo 9 della legge n. 287/90.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

L'evoluzione del settore del trasporto aereo

A più di due anni dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 1993, delle disposizioni comunitarie contenute nel cosiddetto "terzo pacchetto" di misure di liberalizzazione dell'aviazione civile²⁹, si rilevano ancora alcuni ostacoli, nei diversi Stati membri, all'introduzione di una effettiva concorrenza nel settore.

Riguardo alle modalità di assegnazione delle rotte, il Regolamento n. 2408/92 ha disposto la liberalizzazione dell'accesso alle rotte intracomunitarie per i vettori muniti dei requisiti previsti dal Regolamento n. 2407/92, eliminando al riguardo la possibilità di interventi discrezionali da parte delle autorità pubbliche dei diversi Stati. Esso peraltro prevede un periodo transitorio, sino all'aprile 1997, durante il quale l'accesso alle rotte nazionali dei vettori comunitari può essere rifiutato, a "meno che i diritti di traffico siano esercitati su un servizio che è un'estensione di un servizio" (cosiddetto cabotaggio consecutivo). Anche per il cabotaggio consecutivo, inoltre, è prevista la possibilità di un rifiuto da parte delle autorità competenti se il vettore aereo utilizza, per il servizio di cabotaggio, "più del 50% della sua capacità stagionale sullo stesso servizio di cui il servizio di cabotaggio costituisce l'estensione". Questa seconda condizione equivale all'imposizione di un vincolo al coefficiente di riempimento del velivolo sulla rotta nazionale in cabotaggio consecutivo e restringe, secondo l'opinione dei vettori comunitari, le possibilità che l'attivazione di detti servizi si riveli economicamente vantaggiosa³⁰.

Nel corso degli ultimi due anni, vi sono state numerose richieste di esercizio del cabotaggio consecutivo da parte di vettori comunitari³¹. In alcuni casi, tuttavia, tali richieste hanno incontrato da parte degli organismi preposti alla regolamentazione settoriale nei diversi Stati membri resistenze, fondate su un'interpretazione ingiustificatamente estensiva di alcune

²⁹ Regolamento n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, GUCE L 240 del 24 agosto 1992; Regolamento n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GUCE L 240 del 24 agosto 1992; Regolamento n. 2409/92 del Consiglio del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e merci, GUCE L 240 del 24 agosto 1992.

³⁰ Per quanto concerne gli esercizi di traffici di quinta libertà, consistenti nell'esercizio del trasporto aereo commerciale del vettore di nazionalità A tra due punti all'interno dei paesi B e C, nel Regolamento n. 2408/92 non si rinviengono limitazioni sostanziali della relativa possibilità, quantunque nei fatti i vettori comunitari abbiano utilizzato poco tale libertà, ritenuta tuttora economicamente poco attraente.

³¹ Ad esempio, Lufthansa ha operato nel corso del 1993 i collegamenti Roma-Bari in proseguimento da Monaco e Olympic Airways ha operato tra Madrid e Barcellona in proseguimento da Atene, così come Alitalia ha operato tra Barcellona e Malaga in proseguimento da Milano e tra Barcellona e Valencia in proseguimento da Roma.

disposizioni contenute nel Regolamento n. 2408/92, rispettivamente all'articolo 8 e all'articolo 5. La prima disposizione specifica che il Regolamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità e sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale. La seconda norma prevede la possibilità di escludere il diritto di cabotaggio consecutivo sulle rotte oggetto di concessione esclusiva in forza di legge o di convenzione, per il periodo di durata della stessa e comunque non oltre il gennaio 1996, laddove altre forme di trasporto non possano garantire un servizio sostitutivo adeguato ed ininterrotto.

Nel corso del 1994, in relazione all'esame della compatibilità con il Regolamento n. 2408/92 del rifiuto da parte del Ministero dei Trasporti francese di concedere a un vettore comunitario in cabotaggio consecutivo l'accesso a rotte facenti capo all'aeroporto di Parigi-Orly³², la Commissione ha avuto modo di chiarire la propria interpretazione delle norme del Regolamento n. 2408/92. In particolare, essa ha sottolineato che le restrizioni al principio generale del libero accesso alle rotte e agli aeroporti comunitari devono limitarsi ai casi strettamente necessari e ha negato l'esistenza di un diritto di esclusiva sulle rotte in esame. Essa inoltre ha ritenuto che costituissero violazione delle disposizioni del Regolamento n. 2408/92 l'adozione da parte del Ministero dei Trasporti francese di un provvedimento per la ripartizione del traffico aereo all'interno del sistema aeroportuale di Parigi tra gli aeroporti di Orly e Charles De Gaulle che, destinando i singoli aeroporti a particolari tipologie di traffico e a velivoli con dimensioni e capacità definite, impediva di fatto l'accesso al mercato da parte dei vettori comunitari.

Allo scopo di promuovere un'effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza è diretto anche il Regolamento CEE 18 gennaio 1993, n. 95³³, che introduce norme comuni per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari allo scopo di garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo regole trasparenti, imparziali e non discriminatorie. Tale Regolamento prevede l'istituzione a livello nazionale di Comitati di coordinamento, la cui composizione è estesa anche ai maggiori vettori esteri, per lo svolgimento dei compiti di programmazione, indirizzo e controllo in materia di ripartizione del traffico sui sistemi aeroportuali e di assegnazione di bande orarie sugli aeroporti congestionati. Il Comitato di coordinamento ha tra l'altro il compito di controllare l'operato del soggetto cui è demandata, per gli aeroporti che presentino particolari problemi di congestione, la gestione computerizzata degli orari delle partenze e degli arrivi (cosiddetto coordinatore *clearance*), assicurando in particolare l'osservanza delle disposizioni contenute nell'articolo 10 del Regolamento n. 95/93. In virtù di tale norma, un vettore può far valere il diritto di prelazione sugli *slot* già occupati dalla propria flotta solo se ne abbia garantito, per il passato, una utilizzazione minima dell'80%.

³² Decisione della Commissione del 27 aprile 1994, relativa ad un procedimento di applicazione del Regolamento n. 2408/92 del Consiglio, *Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa* GUCE L 127 del 19 maggio 1994.

³³ Regolamento n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, GUCE L 014 del 22 gennaio 1993.

Gli *slot* che dovessero risultare inutilizzati vanno a costituire un insieme la cui assegnazione è riservata per il 50% a nuovi entranti nel mercato.

Per quanto concerne infine la liberalizzazione tariffaria, dopo una prima fase di incertezza interpretativa è ormai riconosciuto che le norme contenute nel Regolamento n. 2409/92 si applicano direttamente negli ordinamenti interni. Pertanto anche le tariffe nazionali e quelle dei cabotaggi consecutivi sono liberamente determinate dai vettori.

Nel corso dell'ultimo anno la Commissione europea ha esaminato le richieste di autorizzazione al versamento di aiuti pubblici ad alcuni dei maggiori vettori di bandiera comunitari, ai sensi degli articoli 92 e 93 del Trattato di Roma. In tali decisioni essa ha tentato di definire condizioni a garanzia del carattere non discriminatorio dell'accesso a fonti di finanziamento pubbliche di modo da evitare difformità di trattamento tra vettori privati e pubblici. Il criterio principale individuato è quello dell'investitore privato, secondo il quale l'aiuto di stato viene considerato compatibile con il mercato comune se e solo se, anche alla luce di un dettagliato progetto di ristrutturazione delle attività del vettore, esso avrebbe potuto, in linea teorica, trovare un finanziatore privato³⁴.

Per quanto concerne la situazione concorrenziale nel settore del trasporto aereo in ambito nazionale, Alitalia, concessionaria dei servizi di trasporto aereo di linea, attualmente esercita tali servizi sulla prevalenza delle rotte nazionali³⁵. Meridiana, il secondo vettore italiano dopo Alitalia per numero di rotte servite³⁶, rappresenta una quota di traffico passeggeri assai più contenuta. Data la prassi adottata sinora dal Ministero dei Trasporti italiano, consistente nell'attribuire il diritto di operare su ciascuna singola rotta nazionale a un solo vettore, le rotte nazionali relative al trasporto regolare di passeggeri costituiscono in pratica monopoli. Meridiana esercita una certa concorrenza nei confronti della compagnia di bandiera solo sui collegamenti con origine Roma e destinazione Milano, Venezia, Catania e Palermo.

L'ingresso dei vettori comunitari sulle rotte nazionali è strettamente dipendente dalla disponibilità degli *slot* e, in attesa della scadenza dell'aprile 1997, è legato all'effettivo esercizio del diritto di cabotaggio consecutivo.

Nei principali aeroporti italiani, il ruolo di coordinatore *clearance* preposto alla gestione computerizzata degli orari delle partenze e degli arrivi è stato affidato ad Alitalia. Nel giugno 1994 il Ministero dei Trasporti ha istituito con decreto, in applicazione dei Regolamenti CEE

³⁴ Recentemente hanno beneficiato di autorizzazioni ad aiuti di Stato Air France, Olympic Airways, TAP-Air Portugal e Air Lingus. Non è ancora noto l'esito della richiesta della Iberia in merito alla eventualità di ottenere una ulteriore ricapitalizzazione, dopo l'autorizzazione ricevuta nel corso del 1992. In merito al provvedimento di autorizzazione degli aiuti di Stato ricevuti da Air France pende attualmente un ricorso alla Corte di Giustizia presentato, tra gli altri, da British Airways.

³⁵ La società Alitalia Spa opera in regime di concessione e in base alla convenzione n. 4372 del 15 aprile 1992 con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Fanno parte del gruppo Alitalia anche le società ATI e Avianova, operanti nel settore del trasporto regolare di passeggeri. ATI nel corso del 1994 è stata oggetto di una fusione per incorporazione nella società controllante. In ambito nazionale nel 1993 Alitalia serviva 19 rotte, ATI ne serviva 57 e Avianova 6.

³⁶ Nel 1993 Meridiana operava su 41 rotte nazionali.

n. 2408/92 e n. 95/93, il Comitato di coordinamento in materia di ripartizione del traffico sui sistemi aeroportuali e di assegnazione di bande orarie sugli aeroporti congestionati³⁷

Il settore del trasporto aereo è stato infine caratterizzato negli ultimi anni da un crescente numero di alleanze tra vettori, europei e extraeuropei, sia al fine di ampliare e integrare i sistemi di vendita e di prenotazione computerizzata, sia per conseguire economie connesse all'ampliamento della rete servita e al coordinamento operativo tra compagnie. In questo contesto si inserisce l'accordo, realizzato nel maggio 1994, tra Alitalia e la società Continental Airlines, che è la quinta compagnia aerea statunitense per dimensioni e dispone di una vasta rete di collegamenti su tratte interne agli Stati Uniti³⁸. L'accordo è stato analizzato dall'Autorità e ritenuto non restrittivo della concorrenza sui mercati rilevanti, anche in considerazione del riassetto organizzativo che, in questi anni, coinvolge le maggiori compagnie aeree a livello internazionale.

Gli interventi dell'Autorità nel settore del trasporto aereo

Nel corso del 1994 l'Autorità è intervenuta nel settore del trasporto aereo riscontrando un abuso di posizione dominante da parte di Alitalia (ASSOUTENTI-ALITALIA) e due casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (EUROFLY-AVIOFIN-AIR EUROPE; ALITALIA-AVIANOVA).

ASSOUTENTI-ALITALIA

L'istruttoria è stata avviata nell'ottobre 1993, su denuncia dell'Associazione Nazionale Utenti di Servizi Pubblici-Assoutenti, per accertare presunti abusi di posizione dominante da parte di Alitalia sulla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate, e viceversa. Tale rotta è stata considerata un distinto mercato rilevante, anche in ragione della scarsa sostituibilità per gli utenti tra l'aeroporto di Milano-Linate e quello di Milano-Malpensa, riconducibile tra l'altro alla maggiore distanza del secondo dal centro della città e agli inadeguati collegamenti tra i due scali.

Alitalia è risultata essere l'unico vettore operante sulla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate. Da una serie di accertamenti è emerso che nel periodo gennaio-giugno 1993 l'impresa ha effettuato sistematicamente su tale rotta un numero di voli inferiore a quello programmato e che solo la minima parte delle cancellazioni era attribuibile a motivazioni metereologiche o comunque indipendenti dalle scelte operative del vettore. E' risultato ad esempio che, nel periodo aprile-giugno 1993, sulla direttrice Roma-Milano la cancellazione sistematica dei voli

³⁷ L'intervento ministeriale è successivo all'avvio da parte dell'Autorità dell'istruttoria ASSOUTENTI-ALITALIA illustrata qui di seguito.

³⁸ Tale accordo conferisce ad entrambe le parti la possibilità di proseguire con voli della partner verso destinazioni statunitensi, europee, del bacino del Mediterraneo e del Medio Oriente; consente ai voli Alitalia di fare scalo, presso l'aeroporto di Newark, nella capitale della Continental, direttamente presso il terminal della compagnia statunitense, di procedere all'attivazione di collegamenti congiunti Roma-Newark; attiva servizi congiunti in *code sharing* che consentano ai passeggeri Alitalia di effettuare un'unica accettazione sia per il volo internazionale che per il volo domestico statunitense; prevede la collaborazione tra le due compagnie aeree nei sistemi di prenotazione, nei programmi *frequent flyer*, nei servizi di assistenza di scalo, nei programmi di promozione e di vendita, nonché integrazione delle reti di vendita negli Stati Uniti.

tra le 11 e le 14,20 ha creato un vuoto nella programmazione di tre ore e venti minuti, durante il quale non veniva effettuato alcun collegamento.

Nel valutare gli effetti delle cancellazioni effettuate da Alitalia, l'Autorità ha considerato lo stato di congestione dell'aeroporto di Linate, dove la mancata effettuazione di voli ha prodotto altresì l'occupazione di *slot* che avrebbero potuto essere impiegati per altri collegamenti. Dall'istruttoria, conclusa nel luglio 1994, è pertanto emerso che Alitalia ha ristretto la gamma dei servizi offerti e ha ostacolato l'accesso al mercato di vettori concorrenti, a danno dei consumatori, limitando artificialmente la disponibilità di una risorsa necessaria allo svolgimento dell'attività di erogazione del servizio di trasporto. Tale comportamento è stato ritenuto un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Successivamente all'avvio del procedimento istruttorio da parte dell'Autorità, Alitalia ha dato luogo ad una variazione della propria programmazione sulla rotta interessata, aumentando del 35% il numero dei voli settimanali. In particolare, Alitalia a partire dal dicembre 1993 ha aumentato il numero di voli nelle fasce orarie che risultavano maggiormente penalizzate nel periodo precedente, riequilibrando così l'erogazione del servizio nell'arco dell'intera giornata.

In seguito all'intervento dell'Autorità, d'altro canto, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha provveduto a dare piena applicazione nell'aeroporto di Linate alle disposizioni contenute nel Regolamento n. 95/93. In particolare, esso ha annullato due circolari del 1988 e del 1989 (rispettivamente le circolari n. 325393 e n. 322763) che, prendendo spunto dallo stato di congestione dell'aeroporto di Linate, prevedevano che non fossero più consentiti "voli charter, voli bis di linea, nuovi servizi e nuove frequenze sia di nuovi vettori che di vettori già operanti su Linate".

I già illustrati cambiamenti della disciplina in materia di assegnazione delle bande orarie in aeroporto, introdotti dal Regolamento n. 95/93, appaiono atti a impedire in futuro una inefficiente allocazione di una risorsa scarsa ed essenziale quale gli *slot*. La recente istituzione del Comitato di coordinamento cui è affidata, tra le altre, la funzione di controllo sull'operato del coordinatore *clearance*, dovrebbe assicurare l'effettiva attuazione di questo mutamento nella regolamentazione di settore.

EUROFLY-AVIOFIN-AIR EUROPE; ALITALIA-AVIANOVA

Nel corso del 1994 l'Autorità ha portato a termine due procedimenti istruttori, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, accertando in entrambi i casi un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione.

La prima operazione consiste nell'acquisizione da parte della società Eurofly Spa del controllo, in forma congiunta con la società Finflight Spa, della società Air Europe e nella successiva cessione della posizione di controllo detenuta da Eurofly alla società Aviofin Spa, controllata

da Alitalia. L'Autorità nel giugno 1994 ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie pari a 50 milioni di lire alla società Eurofly e a 10 milioni di lire alla società Aviofin, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, per inosservanza dell'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione.

E' stato inoltre analizzato se le operazioni non comunicate avessero effetti restrittivi della concorrenza ai sensi dell'articolo 6 della legge. La società acquisita è attiva in particolare nel trasporto aereo *charter* sulle rotte internazionali a medio e lungo raggio originanti da aeroporti italiani. Si tratta di un mercato fortemente esposto alla concorrenza internazionale, come testimoniano sia l'elevato numero di operatori presenti, sia l'elevata volatilità delle quote di mercato detenute da ciascun vettore nel periodo in cui si sarebbero prodotti gli effetti della concentrazione in esame. Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha ritenuto che le operazioni di concentrazione esaminate non avessero comportato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante del gruppo Alitalia sul mercato dei *charter* ovvero, più in generale, su quello dei voli di linea internazionali da e per l'Italia.

Il secondo procedimento per inottemperanza all'obbligo di comunicazione di un'operazione di concentrazione è stato condotto in relazione all'acquisizione da parte di Alitalia del controllo in forma esclusiva della società Avianova, in precedenza controllata congiuntamente da Alitalia e Meridiana. In questo caso, l'Autorità ha ritenuto di non dovere procedere all'irrogazione di una sanzione, in relazione all'atteggiamento collaborativo tenuto da Alitalia nel corso del procedimento e alla considerazione che l'inosservanza dell'obbligo di comunicazione era dipesa dall'interpretazione di una fattispecie oggettivamente complessa quale quella dell'esistenza di un controllo congiunto sulla società Avianova pur in presenza di una maggiore rilevanza dell'apporto patrimoniale e organizzativo di Alitalia rispetto a Meridiana. E' risultato infatti che Alitalia non aveva effettuato la comunicazione in quanto riteneva, in buona fede, di controllare la società in modo esclusivo anche prima dell'operazione. Non si sono rilevati a seguito della concentrazione mutamenti nell'assetto concorrenziale dei mercati interessati, sia prendendo in esame le singole rotte, sia considerando il complesso del trasporto aereo nazionale regolare.

I recenti interventi normativi nel settore aeroportuale

Nel corso della XI legislatura sono state emanate disposizioni normative di riforma del regime dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti e del sistema di determinazione dei diritti aeroportuali. In particolare, l'articolo 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, "Interventi di finanza pubblica", ha disposto che entro il 1995 il regime dei servizi aeroportuali venga determinato sulla base delle normative comunitarie. La stessa norma ha previsto che vengano costituite apposite società di capitali per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture negli aeroporti che sono tuttora gestiti direttamente, anche solo in parte, dall'Amministrazione statale (Ministero dei Trasporti-Aviiazione civile). Tale disposizione si inquadra in un disegno di privatizzazione delle gestioni aeroportuali e di disimpegno dello

Stato dagli oneri di manutenzione e dagli interventi per la realizzazione delle infrastrutture, che in prospettiva dovranno essere assunti dalle nuove società di gestione. Infine, la legge n. 537/93 ha disposto che i diritti aeroportuali debbano essere determinati annualmente tenendo conto dei seguenti obiettivi: a) progressivo allineamento ai livelli medi europei; b) differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico di ciascuno; c) applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione all'intensità di traffico nei diversi periodi della giornata; d) correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti; e) correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza, e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali.

Le disposizioni attuative delle norme contenute nella legge n. 537/93 in materia di gestioni aeroportuali sono tuttora in fase di definizione. Un decreto legge del dicembre 1994, volto a disciplinare le concessioni sulla base delle quali dovrebbero operare le società di capitali costituite ai sensi della legge n. 537/93 per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti, non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale³⁹. Il 25 febbraio 1995 è stato adottato un nuovo decreto legge, n. 49/95, contenente disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali e di compagnie e gruppi portuali. Tale decreto, oltre a disciplinare la materia della destinazione degli introiti realizzati dagli aeroporti gestiti dallo Stato nonché la determinazione dei canoni che le società concessionarie in via di costituzione dovranno corrispondere allo Stato, introduce disposizioni che limitano le prospettive di una progressiva liberalizzazione dei servizi aeroportuali, prevedendo che gli aeroporti al momento gestiti direttamente dallo Stato vengano affidati a una società appositamente costituita in gestione totale, non contemplando la possibilità di affidare lo svolgimento dei servizi a una pluralità di soggetti.

Gli interventi dell'Autorità nel settore aeroportuale

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha portato a termine un'istruttoria volta ad accertare l'ottemperanza a una sua precedente decisione in materia di abuso di posizione dominante (SOCIETÀ AEROPORTI DI ROMA); essa inoltre ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 della legge con riferimento al mercato della ristorazione aerea (DE MONTIS-AEROPORTI DI ROMA). Al 31 marzo 1995 erano in corso tre ulteriori procedimenti istruttori, rispettivamente per accertare l'ottemperanza a una pronuncia dell'Autorità (IBAR-SEA) e per verificare presunte infrazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (ITALIA-SAGAT; ALITALIA-SAVE).

³⁹ Il decreto prevedeva tra l'altro la determinazione del canone di concessione in relazione al valore patrimoniale dei beni demaniali in uso alla concessionaria, al traffico passeggeri e merci e al volume d'affari derivante dall'esercizio dell'attività. Inoltre, esso abrogava le disposizioni contenute nelle leggi speciali relative alla gestione aeroportuale che ponevano in capo all'IRI o ad enti pubblici obblighi di partecipazione al capitale delle società di gestione nonché obblighi in ordine alla destinazione degli utili. La quota azionaria detenuta dagli enti pubblici partecipanti al capitale della società di gestione avrebbe comunque dovuto essere minoritaria.

SOCIETÀ AEROPORTI DI ROMA

Nel dicembre 1993 l'Autorità ha avviato un procedimento ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 nei confronti della Società Aeroporti di Roma Spa, per accertare se la società avesse posto fine ai comportamenti abusivi a essa contestati nella precedente delibera del marzo 1993. In particolare, questi comportamenti consistevano nel porre ingiustificate limitazioni al diritto di autoproduzione dei servizi di assistenza a terra, nell'imporre tariffe non eque e nell'attuare pratiche discriminatorie nei confronti delle compagnie aeree.

Nel corso del procedimento è emerso che la Società Aeroporti di Roma ha avviato una serie di iniziative al fine di ottemperare alla decisione dell'Autorità. In particolare, la società di gestione ha ridefinito le condizioni per l'autoproduzione con Alitalia e TWA, eliminando preesistenti disparità di trattamento tra le due compagnie e ha concluso con altri vettori aerei convenzioni per la subconcessione in uso di infrastrutture finalizzate all'autoproduzione dei servizi di *handling* passeggeri. Inoltre, essa ha abolito la tariffa a tonnellaggio per i servizi di *handling* e ha adottato una tariffa unitaria per tipo di aeromobile, di movimento e di volo. In relazione alla possibilità dell'autoproduzione dei servizi a terra, la tariffa è stata scomposta nei quattro elementi che compongono l'*handling* (passeggeri, centraggio aeromobili, merci e rampa), così da consentire l'applicazione di tariffe ridotte alle compagnie aeree che intendono ricorrere all'autoproduzione per alcune di queste operazioni. La Società Aeroporti di Roma ha infine provveduto a eliminare gli oneri tariffari per i servizi non resi.

Nel maggio 1994 l'Autorità ha pertanto concluso il procedimento deliberando che Aeroporti di Roma ha posto in essere iniziative idonee a ottemperare alla decisione del marzo 1993. Attualmente, presso l'aeroporto di Roma Fiumicino operano in autoproduzione le compagnie aeree Alitalia (servizi di *handling* ai passeggeri e alle merci) e TWA (servizi di *handling* ai passeggeri), nonché le compagnie aeree United Airlines e KLM, che hanno iniziato a svolgere in autoproduzione i servizi di assistenza ai passeggeri, rispettivamente, nei mesi di maggio e luglio 1994.

DE MONTIS-AEROPORTI DI ROMA

Nel luglio 1994 l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti della Società Aeroporti di Roma per presunto abuso di posizione dominante sul mercato della ristorazione aerea, il cosiddetto *catering*, presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino. Tale procedimento è stato avviato su denuncia della società De Montis Catering Roma Srl, la quale, in considerazione delle "reiterate richieste pervenute da alcune compagnie aeree", chiedeva di poter svolgere l'attività di *catering* presso il suddetto aeroporto.

La società denunciante, al fine di ottenere l'ingresso dei propri mezzi e del proprio personale all'interno del sedime aeroportuale, aveva avviato contatti con il Ministero dei Trasporti-Direzione Generale Aviazione Civile, che, con lettera del 3 settembre 1993, aveva comunicato di non aver alcuna competenza in materia e aveva invitato De Montis a rivolgersi alla Società Aeroporti di Roma. Alla data di avvio del procedimento, la trattativa tra le due società non aveva avuto seguito positivo.

L'Autorità ha ritenuto che i servizi di *catering* non rientrassero tra i servizi svolti dalla Società Aeroporti di Roma in adempimento agli specifici compiti del gestore aeroportuale, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90. Essa ha inoltre osservato che l'attività di *catering* costituisce un mercato contiguo ma distinto rispetto a quello dell'*handling* aeroportuale.

In base alle risultanze istruttorie, i comportamenti della Società Aeroporti di Roma consistenti nel rifiuto di negoziare con De Montis le condizioni per l'accesso all'aeroporto di Roma-Fiumicino non sono risultati giustificabili con riferimento a necessità obiettive, quali la scarsità di spazio in rampa, né a condivisibili ragioni economiche. L'Autorità ha pertanto contestato alla Società Aeroporti di Roma di avere abusato della propria posizione dominante nella gestione delle infrastrutture aeroportuali impedendo l'accesso di terzi al mercato del *catering*, nel quale essa opera di fatto in posizione di monopolista.

Nel corso del procedimento, De Montis e la Società Aeroporti di Roma hanno concluso un contratto di subconcessione per lo svolgimento del servizio di *catering* da effettuarsi all'interno dell'aeroporto di Roma Fiumicino. In base a tale subconcessione, De Montis inizierà a operare in aeroporto a partire dal 25 marzo 1995, obbligandosi a corrispondere a Aeroporti di Roma un corrispettivo a fronte dell'utilizzo di infrastrutture e beni realizzati e mantenuti dalla concessionaria. De Montis non diviene titolare di alcun diritto di esclusiva per quanto attiene allo svolgimento del servizio di *catering*; la Società Aeroporti di Roma continuerà a svolgere tali servizi e potrà affidarli in subconcessione anche ad altri operatori. De Montis si è impegnata ad assumere il personale che risulterà in esubero nell'ambito della struttura *catering* della Società Aeroporti di Roma in seguito al suo ingresso nel mercato.

Al termine dell'istruttoria, nel marzo 1995, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento di Aeroporti di Roma, consistente nell'aver rifiutato di negoziare con De Montis le condizioni per l'accesso di quest'ultima al sedime aeroportuale, comportasse una violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, configurando una limitazione degli sbocchi al mercato dei servizi di *catering* a danno alle compagnie aeree. Essa ha peraltro ritenuto l'accordo tramite il quale De Montis inizierà a prestare servizi di *catering* presso l'aeroporto di Roma Fiumicino idoneo a rimuovere le infrazioni riscontrate.

IBAR-SEA

Nel gennaio 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90, nei confronti della Società Esercizi Aeroportuali-SEA, società che gestisce gli aeroporti di Milano Linate e di Milano Malpensa, per presunta inottemperanza a un precedente provvedimento dell'Autorità. Nel marzo 1994 erano state accertate alcune infrazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90 da parte di SEA nel mercato dei servizi di assistenza a terra nei due aeroporti milanesi. In particolare, i comportamenti rilevati consistevano: *a)* nel limitare l'accesso al mercato alle compagnie aeree che intendevano svolgere l'attività di *handling* in autoproduzione; *b)* nell'applicare alle compagnie aeree una tariffa forfettaria per l'assistenza a terra senza scorporare dalla stessa la parte relativa a servizi non resi; *c)* nel rifiutare, senza giustificato motivo, alle compagnie aeree l'installazione presso i banchi accettazione passeggeri dei propri sistemi informativi. L'Autorità, oltre all'irrogazione di una sanzione pecuniaria, aveva disposto che SEA adottasse, nel termine di centottanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, concrete misure idonee a rimuovere le infrazioni riscontrate, presentando una relazione al riguardo.

Nel settembre 1994, SEA ha dichiarato di non aver adottato misure idonee a eliminare le infrazioni contestate dall'Autorità nel provvedimento del marzo 1994 e di non aver intenzione di accogliere le richieste, presentate da alcuni vettori aerei, di operare in autoproduzione i servizi di *handling*, affermando che la presenza di compagnie aeree che svolgono in proprio i servizi di assistenza danneggerebbe l'organizzazione unitaria degli aeroporti di Linate e di Malpensa. Apparentemente, anche in materia di tariffe la Società Esercizi Aeroportuali non avrebbe ancora provveduto a scorporare i servizi non resi alle compagnie aeree e, nonostante gli impegni assunti, il collegamento telematico tra i banchi accettazione passeggeri e i sistemi informativi dei vettori aerei non sarebbe a tutt'oggi ancora attivato.

TELECOMUNICAZIONI

Gli sviluppi della politica comunitaria in materia di telecomunicazioni

Le evoluzioni della tecnologia hanno ulteriormente ridotto, nel settore delle telecomunicazioni, l'ambito delle attività per le quali la gestione monopolistica può essere considerata l'assetto strutturale più efficiente, consentendo un'apertura alla concorrenza nella fornitura di tutti i servizi di telecomunicazione, compreso il servizio di telefonia vocale di base. L'introduzione delle tecnologie a fibra ottica per i cavi di trasmissione e delle tecnologie digitali per le centrali di commutazione permette la coesistenza di una pluralità di operatori anche nella gestione delle infrastrutture di rete.

L'attività dell'Autorità in materia di telecomunicazioni si inserisce nel processo di continua trasformazione dell'assetto regolamentare e strutturale del settore, che ha registrato nel corso dell'ultimo biennio una notevole accelerazione grazie ad alcuni interventi della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea diretti a circoscrivere l'ambito delle attività di gestione di infrastrutture di rete e di fornitura di servizi per le quali sono previste riserve esclusive negli Stati membri.

Le più recenti iniziative comunitarie volte alla promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni hanno avuto avvio con la Risoluzione del Consiglio del 22 luglio 1993⁴⁰, che ha confermato l'intenzione da parte dei paesi dell'Unione europea di proseguire nella direzione tracciata con il Libro Verde del 1987 sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni⁴¹ e di procedere alla liberalizzazione del servizio di telefonia vocale entro il 1° gennaio 1998, con l'eccezione di Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo a cui è stato accordato un periodo di transizione di altri cinque anni. In vista della liberalizzazione del servizio di telefonia vocale, dal quale proviene circa l'80 per cento dei ricavi dei gestori nazionali dei servizi di telecomunicazione, il Consiglio ha sottolineato la necessità che gli Stati membri procedano a un progressivo riequilibrio delle tariffe dei vari servizi telefonici, allineandole maggiormente ai costi sostenuti al fine di assicurare pari condizioni concorrenziali a tutti gli operatori.

Nell'aprile 1994 la Commissione ha presentato un Libro Verde sul settore delle comunicazioni mobili e personali, con l'obiettivo di illustrare gli ulteriori progressi da compiere per realizzare una più ampia apertura alla concorrenza nei relativi mercati⁴². La Commissione ha sottolineato l'importante ruolo svolto dalla Comunità nello sviluppo delle comunicazioni mobili in Europa, attraverso la promozione di standard tecnologici comuni, poi impostisi a livello mondiale, quali i sistemi GSM, ECT ed ERMS. Secondo quanto indicato nel Libro Verde, il principale obiettivo dell'Unione europea nel campo delle comunicazioni mobili è quello di contribuire alla promozione di un mercato comunitario di massa dei servizi e degli apparecchi terminali mobili nonché delle reti destinate alla comunicazione mobile. Un pieno sviluppo di tale mercato comune può essere conseguito in tempi rapidi solamente attraverso l'abolizione dei rimanenti diritti esclusivi e speciali relativi alla fornitura di servizi di comunicazione mobile. E' inoltre auspicata la possibilità per gli operatori di offrire congiuntamente servizi mediante reti fisse e mobili senza alcuna restrizione, pur nel rispetto della scadenza fissata a livello comunitario per la piena liberalizzazione dei servizi di telefonia pubblica. Viene, infine, sottolineata l'importanza del riconoscimento reciproco delle apparecchiature terminali e delle procedure di assegnazione delle licenze, al fine di facilitare la costituzione di reti mobili transeuropee. Il Libro Verde è stato concepito come un documento sulla base del quale avviare una vasta consultazione

⁴⁰ Risoluzione del Consiglio del 22 luglio 1993 concernente la relazione sulla situazione nel settore dei servizi di telecomunicazione e sulla necessità di ulteriori sviluppi in tale mercato, GUCE C 213 del 6 agosto 1993.

⁴¹ COM (87) 290 def. dell'11 giugno 1987.

⁴² Libro Verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea, COM (94) 145 def. del 27 aprile 1994.

pubblica di tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo finale di predisporre una serie di proposte concrete sulle misure da adottare per una revisione degli assetti regolamentativi orientata a una maggiore promozione della concorrenza.

Nell'ottobre 1994 la Commissione ha presentato la prima parte di un Libro Verde sulla liberalizzazione delle reti di telecomunicazioni e di televisione via cavo, contenente una serie di proposte in merito ai principi da adottare e alle scadenze da rispettare per un programma di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza delle reti alternative alla rete pubblica di telecomunicazione del gestore nazionale⁴³. Nel documento la Commissione evidenzia come nei paesi dove la liberalizzazione delle infrastrutture di rete per la fornitura dei servizi di telecomunicazione, compresa la fornitura di servizi di telefonia vocale pubblica, è già stata introdotta (Regno Unito, Svezia, Stati Uniti, Giappone, Australia e Nuova Zelanda) siano stati riscontrati una sensibile riduzione delle tariffe, una più estesa possibilità di scelta per gli utenti e un generale miglioramento della qualità dei servizi. Questi stessi paesi hanno inoltre raggiunto nel settore delle telecomunicazioni tassi di crescita particolarmente elevati, con conseguenze positive per quanto concerne sia il livello di occupazione, sia la competitività delle altre industrie che utilizzano i servizi di telecomunicazione.

La Commissione quindi, al fine di accrescere la competitività e di garantire lo sviluppo del mercato comunitario dei servizi di telecomunicazione, propone di collegare alla già programmata liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione quella delle infrastrutture di rete. Essa suggerisce di procedere immediatamente alla liberalizzazione dell'impiego delle reti di telecomunicazione alternative per la fornitura di servizi di telecomunicazione già liberalizzati, tra cui in particolare i servizi di comunicazione via satellite e la totalità dei servizi telefonici (come ad esempio i servizi per gruppi chiusi di utenza) con l'esclusione del servizio pubblico di telefonia vocale. Per quanto concerne invece le infrastrutture di rete per la fornitura del servizio di telefonia vocale al pubblico, il Libro Verde propone di avviarne la liberalizzazione contemporaneamente a quella della fornitura di tale servizio, già prevista per il 1° gennaio 1998, e a seguito della definizione di modalità concordate, sulla base di consultazioni il più possibile estese, con tutte le parti interessate.

La seconda parte del Libro Verde, resa nota nel gennaio 1995⁴⁴, sottolinea che la liberalizzazione della fornitura di reti di telecomunicazioni, contribuendo alla massimizzazione dei benefici derivanti dall'apertura alla concorrenza della totalità dei servizi di telecomunicazioni prevista entro il 1998, rappresenterà un forte incentivo allo sviluppo di nuovi mercati multimediali e di una più ampia gamma di servizi per gli utenti. Nell'ambito del processo di liberalizzazione delle reti, un'obiettivo primario dell'Unione europea rimane quello di garantire a tutti i cittadini un accesso universale e a prezzi accessibili ai servizi di

⁴³ Libro Verde relativo alla liberalizzazione delle infrastrutture di rete di telecomunicazioni e delle televisioni via cavo (prima parte: principi e scadenze), COM (94) 440 def. del 25 ottobre 1994.

⁴⁴ Libro Verde relativo alla liberalizzazione delle infrastrutture di rete di telecomunicazioni e delle televisioni via cavo (seconda parte: un approccio comune alla fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni nell'Unione europea), COM (94) 682 def. del 25 gennaio 1995.

telecomunicazioni di base. Al riguardo, viene rilevata la necessità di precisare nell'ambito dell'Unione che cosa si intenda per servizio universale, quale ne sia il costo effettivo e quali meccanismi regolatori debbano essere istituiti al fine di garantirne il finanziamento. La liberalizzazione delle reti richiederà lo sviluppo di un nuovo quadro di regolamentazione dei principi di assegnazione delle licenze per la costituzione di nuove reti nonché delle tariffe di interconnessione tra le diverse reti, che sia basato sulla non discriminatorietà e sulla trasparenza. In questo contesto l'applicazione delle regole di concorrenza, insieme al nuovo quadro di regolamentazione che assicuri pari opportunità a tutti gli operatori, ricoprirà un ruolo essenziale nella promozione di nuove reti e servizi transnazionali all'interno dell'Unione europea.

Un ulteriore progresso, nella prospettiva della promozione della concorrenza, è rappresentato dalla direttiva 94/46 dell'ottobre 1994 riguardante la liberalizzazione delle telecomunicazioni via satellite⁴⁵. La direttiva sui satelliti, analogamente alle direttive 90/388 sui servizi⁴⁶ e 88/301 sui terminali di telecomunicazione⁴⁷, è stata emanata ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 3, del Trattato di Roma che permette alla Commissione, di propria iniziativa, di adottare direttive o decisioni che aprano alla concorrenza i monopoli pubblici. La direttiva elimina i diritti esclusivi o speciali relativi alla fornitura delle apparecchiature delle stazioni terrestri per i collegamenti via satellite e alla fornitura dei servizi di rete e dei servizi di comunicazione via satellite. Entro nove mesi dall'entrata in vigore della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a comunicare informazioni atte ad accertare l'osservanza delle disposizioni in essa contenute alla Commissione. Quest'ultima prevede che la liberalizzazione permetterà un ulteriore sviluppo del settore, già caratterizzato negli ultimi anni da tassi di crescita molto elevati.

La situazione concorrenziale in Italia e gli interventi dell'Autorità

Gli ostacoli che si riscontrano in Italia all'introduzione di una effettiva concorrenza nei mercati dei servizi e delle apparecchiature di telecomunicazioni sono da collegare in ampia parte alla mancanza di chiarezza dell'attuale assetto regolamentare, a sua volta imputabile al ritardo accumulato nell'adeguamento della normativa nazionale alla legislazione comunitaria. In particolare, il ritardato recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 90/388 sui servizi, che rappresenta il nucleo principale della politica comunitaria per la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, ha ostacolato in misura significativa l'adeguamento del mercato nazionale dei servizi alle dinamiche concorrenziali internazionali⁴⁸.

⁴⁵ Direttiva della Commissione del 13 ottobre 1994 che modifica la direttiva 88/301/CEE e la direttiva 90/388/CEE in particolare in relazione alle comunicazioni via satellite, GUCE L 268 del 19 ottobre 1994.

⁴⁶ Direttiva della Commissione del 28 giugno 1990, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazione, GUCE L 192 del 24 luglio 1990 (Direttiva "Servizi").

⁴⁷ Direttiva della Commissione del 16 maggio 1988, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazione, GUCE L 131 del 27 maggio 1988 (Direttiva "Terminali").

⁴⁸ Il 16 marzo 1995 il Governo ha approvato un decreto legislativo attuativo della delega, disposta dalla legge comunitaria per il 1993, per il recepimento della direttiva 90/388. Il decreto ha tuttavia demandato a successivi decreti ministeriali, da emanarsi entro 120 giorni, la specifica definizione degli aspetti relativi alle modalità tecniche e tariffarie per l'accesso alle linee di trasmissione che i privati dovranno affittare dal gestore pubblico.

Per quanto concerne l'evoluzione strutturale del settore, nel corso del 1994 è stato costituito un gestore unico integrato delle telecomunicazioni attraverso la creazione della società Telecom Italia, realizzata attraverso la fusione delle società Sip Spa, Italcable Spa, Sirm Spa, Iritel Spa e Telespazio Spa. Tale operazione è apparsa finalizzata ad accrescere l'integrazione delle strategie aziendali delle singole società, a eliminare le duplicazioni degli investimenti nelle attività di sviluppo e di diffusione di nuovi servizi e prodotti e, conseguentemente, a un complessivo miglioramento nel livello di efficienza aziendale. Tenuto conto, tra l'altro, delle relazioni di controllo societario esistenti tra le imprese coinvolte nell'operazione, l'Autorità ha considerato la concentrazione non idonea a modificare in senso anticoncorrenziale la struttura dei mercati interessati (COSTITUZIONE TELECOM ITALIA).

Nel giugno 1994 l'Autorità ha avviato tre procedimenti istruttori nei confronti del gestore pubblico Telecom Italia per presunti abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Per una delle tre istruttorie l'Autorità ha già adottato la propria decisione (TELSYSTEM-SIP), mentre l'esito delle altre due è previsto per i primi mesi del 1995 (ASSISTAL-SIP; SIGN-STET-TELECOM).

L'Autorità, inoltre, ha svolto attivamente un ruolo di promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, effettuando numerosi interventi consultivi e di segnalazione al Governo e al Parlamento in merito a norme o proposte di legge che possono avere l'effetto di ostacolare il funzionamento del mercato (SEGNALAZIONE SUL GESTORE UNICO DELLE TELECOMUNICAZIONI; AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA MULTIMEDIALITÀ; SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE TACS; SEGNALAZIONE SUL SERVIZIO RADIOMOBILE MARITTIMO; SEGNALAZIONI SUL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 90/388; SEGNALAZIONE SULLE CONDIZIONI DI CONCORRENZA NEL SERVIZIO GSM). E' infine in via di conclusione l'indagine conoscitiva, avviata ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90 nel settore della trasmissione dati.

Interventi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90

TELSYSTEM-SIP

L'istruttoria per presunto abuso di posizione dominante avviata nei confronti della società Telecom Italia riguarda la fornitura di servizi di telefonia per gruppi chiusi d'utenza. Tali servizi sono destinati a quei gruppi di utenti, situati in diverse località, che realizzano quantità rilevanti di traffico per comunicazioni "interne" (per esempio uffici o filiali appartenenti a una stessa impresa). Il mercato dei servizi per gruppi chiusi d'utenza in Italia ha una dimensione potenziale stimata tra i 2.000 ed i 3.000 miliardi di lire ogni anno, ricavata dalla stima delle spese per telefonate intra-aziendali realizzate dalle imprese di medio-grande dimensione.

La società denunciante, Telsystem Spa, è stata creata con l'obiettivo di svolgere tale servizio collegando i centralini delle diverse sedi dei propri clienti mediante un'infrastruttura di rete, composta esclusivamente da linee dedicate prese in affitto da Telecom e dai nodi di commutazione. Mentre la società denunciante avrebbe versato a Telecom un canone di abbonamento fisso per l'affitto delle linee dedicate urbane e interurbane, i clienti di Telsystem avrebbero corrisposto alla stessa un compenso direttamente collegato all'effettivo traffico attivato sulla linea. Secondo la denunciante, nonostante le ripetute richieste presentate a Telecom, quest'ultima si è rifiutata di fornire l'affitto delle linee necessarie per assicurare i collegamenti delle sedi dei clienti di Telsystem e ha giustificato il proprio rifiuto asserendo che il servizio che Telsystem intende erogare sarebbe riservato, in base al Piano Regolatore Nazionale⁴⁹, al gestore pubblico e non sarebbe compreso tra quelli liberalizzati dalla direttiva comunitaria 90/388.

Nel gennaio 1995 l'Autorità, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, ha invece sostenuto l'applicabilità della direttiva 90/388 ai servizi in questione. Sebbene la direttiva non tratti esplicitamente della liberalizzazione dei servizi che Telsystem vorrebbe fornire, l'unica eccezione alla piena liberalizzazione della generalità dei servizi di telecomunicazione alla quale essa fa riferimento è quella della "fornitura al pubblico del trasporto diretto e della commutazione della voce in tempo reale in partenza e a destinazione dei punti terminali della rete pubblica commutata, che consente ad ogni utente di utilizzare l'attrezzatura collegata ad ogni punto terminale di tale rete per comunicare con un altro punto terminale".

Inoltre, sebbene la direttiva 90/388 non sia ancora stata recepita nel nostro ordinamento giuridico, in considerazione del fatto che i termini di recepimento sono scaduti e che il testo della direttiva contiene disposizioni incondizionate e sufficientemente precise dal punto di vista sostanziale, l'Autorità ha ritenuto, sulla base della giurisprudenza sviluppata sia dalla Corte di Giustizia CE che dalla Corte Costituzionale, che fossero presenti tutti i presupposti per l'immediata applicazione della direttiva. Dalla direttiva deriva pertanto una restrizione dell'ambito della riserva statale definita nel Codice Postale⁵⁰, che viene a essere circoscritta alla sola gestione dell'infrastruttura di rete ed al servizio di telefonia vocale al pubblico generale.

L'Autorità ritenendo il comportamento tenuto da Telecom nei confronti della società denunciante corrispondente ad un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, ha imposto al gestore pubblico di fornire immediatamente i collegamenti richiesti da Telsystem e di presentare, entro novanta giorni dalla delibera dell'Autorità, una relazione sulle iniziative assunte per rimuovere le restrizioni della concorrenza riscontrate.

⁴⁹ Decreto ministeriale del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni 6 aprile 1990, "Approvazione del Piano Regolatore Nazionale", articoli 2 e 3.

⁵⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni".

ASSISTAL-SIP

L'Autorità nel giugno 1994 ha avviato un'istruttoria nei confronti di Telecom a seguito di due esposti presentati, rispettivamente, da un privato utilizzatore dei servizi di telecomunicazione e dall'Associazione Nazionale dei Costruttori di Impianti-Assistal, che raggruppa circa 2.000 imprese costruttrici, 350 delle quali attive nella progettazione, installazione, costruzione, gestione e manutenzione di impianti telefonici.

Nei due esposti venivano denunciati presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Telecom nei mercati della distribuzione, installazione e manutenzione dei prodotti usati per la realizzazione di impianti privati di telecomunicazioni, quali ad esempio centralini telefonici, terminali intercomunicanti, apparecchi telefonici e di peritelefonìa.

E' opportuno rilevare che i mercati interessati dall'istruttoria sono aperti alla concorrenza a seguito dell'entrata in vigore delle leggi 6 marzo 1987, n. 75 e 28 marzo 1991, n. 109².

L'istruttoria, tuttora in corso, è volta a verificare l'esistenza di comportamenti da parte di Telecom tendenti ad escludere gli altri operatori e ad estendere abusivamente nei mercati in oggetto la posizione dominante detenuta nei mercati dei servizi di telefonia di base e di impianto e di gestione delle reti pubbliche di telecomunicazioni.

SIGN-STET-TELECOM

Il procedimento istruttorio è stato avviato a seguito di una segnalazione da parte della società Sign Srl, che ha portato a conoscenza dell'Autorità il rifiuto da parte di Stet e Telecom di cedere, su supporto informatico, le informazioni riguardanti gli abbonati al servizio telefonico, indispensabili per commercializzare nuovi prodotti e servizi. L'istruttoria è volta a verificare se sia configurabile un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 in relazione a comportamenti di Telecom e Stet che escludono dalla disponibilità dei dati altre imprese interessate a operare sui mercati della fornitura di prodotti e servizi relativi alle informazioni sugli abbonati.

Interventi ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90

La segnalazione sul gestore unico delle telecomunicazioni

La segnalazione, indirizzata nell'agosto 1994 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, ha inteso sottolineare, nel momento in cui si è dato luogo con la costituzione di Telecom Italia alla riorganizzazione della gestione pubblica delle

⁵¹ "Modifica dell'articolo 285 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 marzo 1973, n. 156, concernente la manutenzione degli impianti telefonici, urbani, interni, supplementari e accessori".

⁵² "Nuove disposizioni in materia di allacciamenti e collaudi degli impianti telefonici interni".

telecomunicazioni, la necessità di accelerare la liberalizzazione degli accessi ai mercati nel settore.

L'Autorità ha constatato innanzitutto gli ostacoli al raggiungimento di un'effettiva concorrenza nei servizi di telecomunicazione liberalizzati dalla direttiva 90/388, derivanti dal ritardo nel recepimento della stessa da parte dello Stato italiano. Essa ha inoltre auspicato un intervento da parte delle autorità competenti finalizzato alla rimozione dei vincoli alla realizzazione e all'utilizzo di infrastrutture di rete alternative, in quanto tali vincoli, a seguito delle innovazioni tecnologiche intervenute riguardo sia alle funzioni di commutazione sia a quelle di trasmissione, non sono più giustificabili sulla base di ragioni di natura tecnica o economica. A tal fine risulta necessario un riesame delle convenzioni vigenti, stipulate tra il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e le imprese confluite in Telecom Italia, al fine di adeguarle al nuovo contesto di maggiore apertura alla concorrenza.

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla multimedialità

Un'ulteriore esposizione del punto di vista dell'Autorità in merito alle problematiche sollevate dai più recenti sviluppi tecnologici e dalle nuove tendenze della domanda nel settore delle telecomunicazioni è stata effettuata nel settembre 1994 attraverso l'audizione, nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla multimedialità, del Presidente pro-tempore dell'Autorità presso l'VIII Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni del Senato.

L'indagine conoscitiva del Senato deriva dall'esigenza di approfondire le tematiche collegate al processo di convergenza tecnologica tra telecomunicazioni, informatica e mass media che va accelerandosi in virtù dell'affermarsi delle nuove tecnologie digitali rispetto a quelle analogiche. Agli stessi operatori e regolatori non risultano ancora chiari gli esiti di questo processo, con particolare riferimento alle conseguenze sulla struttura del mercato delle telecomunicazioni e sulla convergenza con altri mercati. E' stata pertanto rilevata da parte dell'Autorità l'importanza di una regolamentazione sufficientemente flessibile, in grado di adeguarsi agli sviluppi che intervengono in campo tecnologico e di organizzazione aziendale delle varie attività.

Risulta evidente, nel giudizio dell'Autorità, l'urgenza di procedere alla liberalizzazione delle possibilità di costruzione e installazione di reti via cavo per i privati, senza la determinazione di un numero prefissato di operatori e alla liberalizzazione completa della possibilità di trasmissione via cavo di programmi televisivi e di servizi di telecomunicazioni in genere. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di garantire eque condizioni di accesso alle infrastrutture indispensabili allo svolgimento delle attività ai fornitori di servizi liberalizzati e di provvedere alla creazione di un apposito organismo di regolamentazione per l'insieme dei settori coinvolti dal processo di innovazione tecnologica. E' stato in particolare auspicato che tale organo, nel rispetto delle regole della concorrenza assicurato dall'attività dell'Autorità garante, oltre a

vigilare sull'efficienza del settore tutelando l'interesse dei consumatori svolga un ruolo attivo nella promozione del funzionamento del mercato.

La segnalazione sulle tariffe TACS

A seguito di alcune notizie riportate da organi di informazione relative all'intenzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica di acconsentire alla richiesta di Telecom Italia di liberalizzare le tariffe del servizio radiomobile analogico TACS, l'Autorità nel dicembre 1994 ha ritenuto necessario segnalare al Governo i possibili effetti negativi derivanti da tale presunto orientamento. Innanzitutto, l'Autorità ha fatto presente che l'eventuale liberalizzazione delle tariffe del servizio radiomobile TACS, per poter rappresentare un effettivo vantaggio per i consumatori, dovrebbe essere accompagnata dall'apertura alla concorrenza dello stesso servizio. Inoltre, la libera fissazione delle tariffe relative al servizio radiomobile TACS da parte di Telecom Italia, unico operatore presente sul mercato nazionale, potrebbe avere conseguenze negative sullo sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel contiguo mercato del servizio radiomobile digitale GSM. Nella segnalazione viene infatti ribadito che la fornitura di quest'ultimo servizio, recentemente aperto alla concorrenza di un secondo gestore, Omnitel-Pronto Italia, costituisce un mercato distinto, in relazione alla tecnologia innovativa utilizzata e alla superiore qualità delle prestazioni offerte, ma contiguo rispetto a quello del servizio radiomobile TACS. L'eventuale liberalizzazione delle tariffe del servizio radiomobile TACS, pertanto, consentirebbe a Telecom Italia di fissarle in modo strategico con l'effetto di ostacolare lo spostamento di utenti al servizio radiomobile GSM e di impedire, quindi, lo sviluppo di una effettiva concorrenza in quest'ultimo mercato e nel più generale settore delle comunicazioni mobili.

La segnalazione si conclude sottolineando che nel caso in cui il gestore monopolista, a seguito di un'eventuale liberalizzazione delle tariffe TACS, ponesse in essere i comportamenti anticoncorrenziali sopraindicati, si renderebbe inevitabile un intervento dell'Autorità ai sensi della legge n. 278/90.

La segnalazione sul servizio radiomobile marittimo

A seguito di alcuni esposti presentati da operatori di mercato e da utenti, l'Autorità nel dicembre 1994 ha segnalato al Governo e al Parlamento, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, alcune limitazioni e distorsioni del funzionamento della concorrenza nei mercati del servizio radiomobile marittimo, della installazione e manutenzione degli apparecchi di telecomunicazione marittima, nonché della commercializzazione degli stessi, derivanti da provvedimenti amministrativi e da alcune disposizioni contenute nel Codice Postale. La gestione amministrativa del servizio⁵³ e la installazione e manutenzione degli impianti di bordo

⁵³ Tale attività consiste in un intervento di intermediazione tra il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e l'armatore per l'assegnazione della licenza relativa all'esercizio delle stazioni radioelettriche di bordo e nella gestione della contabilità.

sono svolte, sulla base di due identiche concessioni, da due sole società, Sirm Spa e Telemar Spa. Secondo quanto stabilito nel Codice Postale, i canoni per i suddetti servizi, determinati nei contratti-tipo che regolano i rapporti tra le due concessionarie e gli armatori, devono risultare identici e vengono fissati dalle due società nell'ambito della stessa trattativa con la controparte. Sirm e Telemar, sempre sulla base delle due concessioni, possono anche svolgere attività di commercializzazione di apparecchi radioelettrici da installare a bordo delle navi, anche se in concorrenza con altre imprese.

L'attuale struttura duopolistica dei mercati della gestione amministrativa del servizio radiomobile marittimo e dell'installazione e manutenzione delle stazioni radioelettriche di bordo, secondo quanto sottolineato dall'Autorità nella segnalazione, non sembra essere giustificata sulla base di ragioni tecniche o di salvaguardia della sicurezza della navigazione e rischia di determinare effetti restrittivi della concorrenza. Infine, il mantenimento di diritti speciali nei mercati dell'installazione e manutenzione di apparecchiature radioelettriche di bordo, oltre a essere in contrasto con la direttiva 88/301, che ha stabilito l'abolizione dei diritti speciali attribuiti dagli Stati membri a imprese per lo svolgimento delle attività di importazione, commercializzazione, allacciamento, installazione e manutenzione di apparecchi terminali di telecomunicazione, appare pregiudicare la dinamica concorrenziale del contiguo mercato della commercializzazione di apparecchiature radioelettriche di bordo. In quest'ultimo mercato, infatti, le due concessionarie coprono la quasi totalità dell'offerta. Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato l'importanza di procedere a una revisione dell'attuale assetto normativo, finalizzata all'effettiva apertura dei mercati interessati alla concorrenza.

Le segnalazioni sullo schema di decreto di recepimento della direttiva 90/388

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha reso due pareri al Parlamento ed al Governo sullo schema del decreto legislativo predisposto ai sensi della legge comunitaria 1993, n. 146/94, per il recepimento della direttiva 90/388.

In entrambi i pareri, espressi rispettivamente nel novembre 1994 e nel marzo 1995, l'Autorità ha segnalato che lo schema di decreto di recepimento introduceva, all'art. 3, comma 4, lettera g), limitazioni all'offerta del servizio di semplice rivendita di circuiti affittati in contrasto con il principio generale della liberalizzazione del servizio medesimo.

Nell'ambito dell'ultima segnalazione, l'Autorità è intervenuta in merito alla proposta di inserire nel decreto di recepimento della direttiva una definizione di gruppo chiuso di utenti. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'adozione di una definizione di gruppo chiuso di utenti più analitica di quella risultante dagli orientamenti comunitari potrebbe risultare inopportuna, in

⁵⁴ La norma prevede per gli operatori "il divieto di effettuare la semplice rivendita di capacità di circuiti affittati per l'espletamento del servizio di telefonia vocale, come definito dall'art. 1, comma 1, lettera g) e dei servizi di cui all'art. 2, comma 2", del medesimo schema di decreto.

quanto questa definizione rischierebbe di essere rapidamente superata dalle innovazioni tecnologiche in atto e dai principi che l'Unione europea sta elaborando in materia.

La segnalazione sul servizio radiomobile cellulare GSM

Nel marzo 1995 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni una segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, volta a sottoporre all'attenzione del Governo alcune circostanze ritenute suscettibili di condizionare negativamente le prospettive di sviluppo concorrenziale del mercato del servizio di telefonia radiomobile con sistema GSM, recentemente delineatesi anche nel nostro Paese a seguito del rilascio di una seconda concessione per la gestione del servizio.

A tale proposito, la segnalazione ha inteso evidenziare come, al di là degli adempimenti formali inerenti alla sottoscrizione delle relative convenzioni, l'attivazione e il funzionamento di una efficace concorrenza tra i due gestori del servizio (le società Telecom Italia e Omnitel Pronto Italia) possano risultare di fatto sensibilmente ostacolati dalla presenza di alcuni fattori che rischiano di compromettere la realizzazione di un contesto paritario e non discriminatorio per quanto concerne le condizioni di accesso al mercato dei due operatori.

In tal senso l'Autorità ha in particolare evidenziato i seguenti elementi:

- i) il vantaggio acquisito da Telecom Italia nell'avvio del servizio, in quanto il gestore pubblico ha potuto dare inizio alla commercializzazione presso l'utenza amica già dall'ottobre 1992;
- ii) la sperequazione nella disponibilità delle frequenze destinate al servizio. Infatti, Telecom Italia ha avuto a disposizione tali frequenze sin dall'avvio della sperimentazione, potendo, pertanto, adottare tutte le misure idonee ad adeguare il proprio spettro al livello qualitativo necessario, in particolare rimuovendo i fenomeni di interferenza (la cosiddetta "bonifica delle frequenze");
- iii) la mancata contestualità nelle condizioni di avvio del servizio, che determinerebbe una sfasatura temporale di nove mesi nell'avvio del servizio da parte dei due gestori;
- iv) il ritardo nella definizione dell'accordo tra il gestore della rete fissa ed il nuovo entrante nella telefonia GSM per l'interconnessione con la rete fissa;
- v) l'asimmetria negli oneri e nei vincoli gravanti sul concessionario pubblico e sul nuovo entrante, in merito alla quale anche la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano;
- vi) le iniziative commerciali di Telecom Italia, che ha avviato il processo di costituzione di una rete commerciale per la raccolta degli abbonamenti. A tale proposito, l'Autorità ha rilevato che la sottoscrizione di contratti di esclusiva tra il gestore pubblico e i distributori potrebbe rappresentare una barriera all'ingresso per il secondo gestore, il quale non dispone attualmente di una propria rete di vendita.

In relazione alle predette circostanze, l'Autorità ha rivolto al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni la richiesta di valutare se il pieno rispetto del principio della parità di trattamento non comporti la necessità di un avvio contestuale del servizio commerciale da parte dei due gestori. Dal canto suo, l'Autorità si è riservata di valutare quali siano le iniziative più opportune ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90, al fine di tutelare la concorrenza nel mercato della telefonia radiomobile digitale.

L'indagine conoscitiva sui servizi di trasmissione dati

Nel novembre 1993 l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, un'indagine conoscitiva di natura generale sui servizi di trasmissione dati, la cui conclusione è prevista entro la prima metà del 1995. L'obiettivo dell'indagine è principalmente quello di fornire un quadro sulla transizione da una struttura monopolistica dell'intero settore della trasmissione dati allo sviluppo di ampie aree di concorrenza e, su questa base, evidenziare le specifiche problematiche di carattere concorrenziale.

Per i servizi di trasmissione dati, infatti, la direttiva 90/388 prevedeva l'eliminazione delle esistenti limitazioni alla rivendita di capacità su circuiti affittati già a partire dal 1° gennaio 1993 (articolo 3). Il ritardo nel recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano ha determinato una situazione di grave incertezza normativa e regolamentare nel settore.

Lo sviluppo del settore della trasmissione dati risente inoltre delle elevate tariffe di affitto delle linee dedicate, che costituiscono una struttura indispensabile per la fornitura di servizi di telecomunicazione da parte degli operatori concorrenti del gestore pubblico. Il problema della disponibilità di un'infrastruttura di telecomunicazioni il cui costo non risulti eccessivamente gravoso per i fornitori dei servizi liberalizzati costituisce attualmente uno dei temi fondamentali della politica dell'Unione europea nel settore, così come indicato nei programmi contenuti nel Libro Verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo. In Italia, l'assenza di reti televisive via cavo e l'attuale esclusione delle infrastrutture di rete alternative alla rete pubblica di telecomunicazione dall'impiego commerciale contribuiscono a determinare un vincolo dal lato dell'offerta i cui effetti potrebbero svilupparsi anche oltre il breve periodo.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI FINANZIARI

L'evoluzione del settore

Nel 1994 l'evoluzione della struttura dell'offerta nei mercati dei servizi finanziari è stata caratterizzata da un'ampia serie di concentrazioni tra imprese, che ha interessato sia banche sia altri operatori. Particolarmente numerose, soprattutto nelle regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna, sono state le operazioni di concentrazione tra banche locali, realizzate nell'ambito di strategie di crescita dimensionale e di espansione territoriale. Si sono realizzate, peraltro, anche alcune acquisizioni di banche locali da parte di banche operanti sull'intero territorio nazionale.

Rilevanti processi di concentrazione hanno coinvolto imprese attive nel settore della riscossione dei tributi, in vista dell'accorpamento a livello provinciale, a partire dal febbraio 1995, degli ambiti territoriali delle concessioni per la riscossione delle imposte. E' infine proseguita, anche attraverso alcune acquisizioni, la tendenza a una maggiore integrazione tra banche e assicurazioni.

Di specifico rilievo, con riferimento alle condizioni di concorrenza nel settore finanziario in Italia, è l'ampliamento della gamma di servizi finanziari offerti dall'Ente Poste Italiane attraverso la propria rete di sportelli, estesa su tutto il territorio nazionale. All'inizio del 1995, l'Ente Poste ha avviato l'attività di collocamento di titoli dello Stato, nella quale in precedenza operavano soltanto banche e società di intermediazione mobiliare. Sta inoltre aumentando, attraverso un processo di progressiva omogeneizzazione, la sostituibilità tra i servizi usufruibili in connessione all'apertura di un deposito presso uno sportello postale e quelli connessi ai depositi bancari.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno sono stati oggetto di valutazione, per quanto concerne il settore finanziario, quattro intese tra banche (ABI-ACCORDI INTERBANCARI; ABI- NORME BANCARIE UNIFORMI; ABI-ACCORDO BANCOMAT; CARIPLO-FONDAZIONI CASSE DI RISPARMIO ITALIA CENTRALE) e quattro presunti abusi di posizione dominante, di cui tre realizzati da imprese concessionarie per la riscossione di tributi con effetti sulla concorrenza nei mercati della raccolta bancaria (CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA; CASSA DI RISPARMIO DI LUCCA; BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DEL LAZIO) e uno messo in atto da una società concessionaria della gestione di autostrade, con effetti sul mercato dei mezzi di pagamento (VIACARD)⁵⁵.

⁵⁵ Il caso VIACARD è stato illustrato nella sezione relativa ai trasporti.

Nel 1994 sono stati inoltre analizzati 77 casi di concentrazione nei mercati dei servizi finanziari, escluse le acquisizioni del controllo di imprese assicurative e di intermediazione assicurativa. Trentaquattro delle concentrazioni esaminate sono avvenute tra imprese economicamente indipendenti. In 19 di questi casi si tratta di concentrazioni tra enti creditizi. Le restanti concentrazioni tra imprese indipendenti consistono nell'acquisizione, da parte di banche o di altri soggetti, del controllo di società di leasing (4 casi), società di intermediazione mobiliare (1 caso), imprese di gestione di fondi comuni o di amministrazione fiduciaria di patrimoni (4 casi), società di factoring (2 casi), imprese operanti nella riscossione dei tributi (3 casi) e imprese operanti nella attività di consulenza e assistenza economico-finanziaria alle imprese (1 caso).

Per tutte le fattispecie che comportavano la competenza della Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha reso all'Istituto di vigilanza il parere prescritto dal terzo comma dell'art. 20 relativamente agli effetti degli atti e dei comportamenti delle imprese sulla concorrenza nei mercati della raccolta bancaria e degli impieghi degli enti creditizi. Per quanto concerne in particolare le operazioni di concentrazione, sono stati espressi 52 pareri. In 18 di questi casi l'Autorità ha adottato anche, conformemente al disposto dell'art. 20, comma 7, un provvedimento relativamente ai mercati di propria competenza (in particolare, gestione di fondi comuni di investimento, intermediazione mobiliare, leasing, riscossione di tributi, gestione di partecipazioni e patrimoni immobiliari, factoring)⁵⁶.

La grande maggioranza delle operazioni di concentrazione nel settore finanziario esaminate nel 1994 non è risultata suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti. Nel caso dell'acquisizione da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo del controllo della Cassa di Risparmio di Venezia, il parere dell'Autorità è stato reso al termine di una procedura istruttoria condotta dalla Banca d'Italia e volta ad accertare gli effetti dell'operazione sulla concorrenza (CASSA DI RISPARMIO DI PADOVA E ROVIGO-CARIVE). Con riferimento invece all'acquisizione da parte della Banca di Roma del controllo della Banca Mediterranea, l'Autorità ha espresso il parere che fossero necessari approfondimenti nella prospettiva della tutela della concorrenza; la Banca d'Italia peraltro non ha ritenuto necessario l'avvio di un'istruttoria in merito all'operazione (BANCA DI ROMA-BANCA MEDITERRANEA).

Nei primi tre mesi del 1995 sono stati espressi quindici pareri in merito a operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 20, comma 2. Nel marzo 1995 la Banca d'Italia ha avviato

⁵⁶ CREDITO AGRARIO BRESCIANO-ASSIFUTURA; BANCA POPOLARE PESARESE E RAVENNATE-BANCA POPOLARE ABRUZZESE E MARCHIGIANA; SOCIETÀ BANCARIA DI PARTECIPAZIONE; CARIPLO-BIFACTOR; CASSA DI RISPARMIO PADOVA ROVIGO-SERINT; BANCO AMBROSIANO VENETO-LOCAZIONI FINANZIARIE; CREDITO EMILIANO-EUROMOBILIARE MONTE DEI PASCHI DI SIENA-AGOS FONDI; CASSE TOSCANE-GRIFOGEST; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-CISALPINA GESTIONI; IFITALIA-TRADE FACTORING; ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-ORSI; BANCA CASSA DI RISPARMIO DI TORINO-GESAP; BANCO AMBROSIANO VENETO-CABOTO HOLDING SIM; GRUPPO CASSE TOSCANE-IMI-CENTRO LEASING; CARIMONTE-BANCA NETTUNO. In un ulteriore caso riguardante una concentrazione tra una banca e un'impresa di assicurazione l'Autorità ha reso parere alla Banca d'Italia e, conformemente al disposto dell'articolo 20, comma 7, adottato un proprio provvedimento con riferimento agli effetti dell'operazione sui mercati assicurativi (BANCA POPOLARE DI BERGAMO-MARE ASSICURAZIONI).

un procedimento istruttorio riguardo all'acquisizione da parte della Cassa di Risparmio di Roma Holding Spa del controllo della società Bonifiche Siele Finanziaria Spa.

ABI-ACCORDI INTERBANCARI, ABI-NORME BANCARIE UNIFORMI, ABI-ACCORDO BANCOMAT

Alla fine del 1993 la Banca d'Italia ha avviato un'istruttoria nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana - ABI, in merito a presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90. L'ABI, a cui aderisce la quasi totalità delle banche operanti sul territorio nazionale, nel perseguire il proprio obiettivo istituzionale di tutelare gli interessi delle banche associate, predispone circolari tecniche allo scopo di promuovere accordi interbancari e convenzioni tipo per la regolamentazione dei rapporti tra gli associati e la loro clientela.

Nel corso del 1994 l'istruttoria è stata suddivisa in tre parti, riguardanti diverse ipotesi di infrazione; l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 20, comma 3, sulla base della documentazione posta a fondamento dei provvedimenti di chiusura di ciascuna delle tre istruttorie (ABI-ACCORDI INTERBANCARI; ABI-NORME BANCARIE UNIFORMI; ABI-ACCORDO BANCOMAT).

a) ABI-ACCORDI INTERBANCARI

Nel primo procedimento sono stati analizzati diversi accordi interbancari promossi dall'ABI. L'Autorità ha espresso il parere che fossero in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90:

- accordi che fissavano i prezzi minimi da applicare per il servizio cassette di sicurezza e il servizio di deposito a custodia chius⁵⁷;
- accordi che determinavano l'ammontare delle commissioni da applicare alla clientela per l'addebito automatico sul conto corrente dei pagamenti delle bollette telefoniche e del gas e sollecitavano le banche a praticare prezzi volti a disincentivare gli utenti dall'effettuare direttamente il pagamento delle bollette presso gli sportelli;
- accordi che fissavano le commissioni spettanti alla banca di appoggio del soggetto debitore (banca domiciliataria) per effettuare le procedure necessarie a consentire l'incasso di crediti commerciali presso la banca del soggetto creditore (banca assuntrice). Per queste ultime fattispecie, rientranti nel più vasto ambito degli accordi "Rapporti Interbancari Diretti" per l'incasso di crediti commerciali sulla base di una preventiva autorizzazione all'addebito in conto corrente da parte del debitore alla banca domiciliataria e "Procedura Ricevute Bancarie" per l'invio elettronico delle disposizioni di incasso dalla banca del creditore alla banca del debitore, l'Autorità ha peraltro espresso il parere che sussistessero requisiti per un'autorizzazione in

⁵⁷ Successivamente all'avvio dell'istruttoria, l'ABI ha provveduto a dichiarare tali accordi formalmente decaduti.

⁵⁸ Nel corso dell'istruttoria l'ABI si è impegnata ad eliminare queste previsioni restrittive della concorrenza dalle proprie circolari.

deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. Essa in particolare ha fatto riferimento, al riguardo, alla riduzione dei costi di transazione connessa alla fissazione delle commissioni interbancarie per tale servizio e al conseguente sostanziale miglioramento delle condizioni di offerta in termini sia di qualità del servizio che di contenimento dei prezzi, osservando inoltre che la fissazione delle commissioni interbancarie non si traduce nella fissazione del prezzo finale del servizio all'utenza.

La possibilità di un'autorizzazione in deroga, peraltro, è stata collegata dall'Autorità all'introduzione da parte dell'ABI di alcune modifiche, prospettate nel corso dell'istruttoria, al testo delle circolari, volte a consentire alle banche interessate di stipulare convenzioni bilaterali o plurilaterali per la definizione delle commissioni interbancarie relative ai servizi in questione. Tali modifiche sono infatti state ritenute funzionali a limitare le restrizioni della concorrenza a quanto strettamente necessario per conseguire i menzionati miglioramenti dal lato dell'offerta.

b) ABI- NORME BANCARIE UNIFORMI

Nella seconda istruttoria sono stati esaminati accordi che riguardano la formulazione di contratti-tipo relativi alle principali operazioni bancarie (cosiddette norme bancarie uniformi)⁵⁹. Tali modelli di contratto a partire dagli anni Cinquanta sono stati comunicati regolarmente dall'ABI alle imprese associate, tramite circolari che determinavano nel dettaglio il contenuto delle clausole contrattuali.

Nel corso dell'istruttoria è emersa la presenza in quasi tutte le norme bancarie uniformi di clausole limitative della concorrenza, concernenti ad esempio la fissazione diretta o indiretta dei prezzi; contestualmente, anche in relazione a specifici rilievi mossi dalla Banca d'Italia, l'ABI si è impegnata a eliminare alcune clausole contenute nelle norme bancarie uniformi e a modificare il testo di altre.

In quasi tutte le ultime circolari di modifica delle norme bancarie uniformi non si richiede la formale adesione delle imprese associate e non si invita a un'uniforme adozione dei contratti tipo. Nel parere espresso alla Banca d'Italia l'Autorità ha peraltro rilevato che anche a queste condizioni le norme bancarie uniformi, quando non si limitano a delineare gli elementi astratti dei tipi contrattuali a cui si riferiscono, ma fissano nel dettaglio condizioni economiche in termini di oneri a carico delle parti al verificarsi delle possibili vicende del rapporto contrattuale, possono comportare restrizioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

⁵⁹ Le norme bancarie uniformi analizzate riguardavano in particolare: conti correnti di corrispondenza e servizi connessi; depositi fruttiferi, depositi di titoli e valori e cassette di sicurezza; finanziamenti; aperture di credito e anticipazioni bancarie garantite da titoli costituiti in pegno dallo stesso cliente o da un terzo; garanzie; contratti su nuovi strumenti finanziari.

Al termine dell'istruttoria, l'ABI si è impegnata ad apportare ulteriori modifiche al contenuto delle circolari, come richiesto dalla Banca d'Italia anche tenendo conto delle indicazioni fornite nel parere dell'Autorità.

c) ABI- ACCORDO BANCOMAT

L'Autorità ha infine espresso parere anche riguardo alle eventuali violazioni dell'art. 2 della legge n. 287/90 connesse alle modalità di erogazione del servizio Bancomat. Questo servizio consente al titolare di un'apposita carta di debito di effettuare operazioni bancarie di conto corrente -essenzialmente prelievi di denaro contante- presso qualsiasi sportello automatico reso disponibile dalle banche aderenti al circuito Bancomat. Esso è il risultato di un accordo interbancario, al quale aderiscono circa 700 banche, successivamente tradotto in un Regolamento applicativo, la cui diffusione e modificazione è effettuata dall'ABI (accordo Bancomat). Tale accordo regola le modalità di svolgimento del servizio, stabilisce una serie di impegni tra le banche aderenti, comprese le commissioni interbancarie per il servizio, e vincola le singole banche a modellare i rapporti contrattuali con i propri clienti sulla base di un contratto bancario uniforme, denominato "Norme che regolano il servizio Bancomat", a sua volta predisposto, diffuso e aggiornato dall'ABI.

L'Autorità ha rilevato in particolare due profili di restrizione della concorrenza connessi alle forme di coordinamento tra banche osservate in relazione al servizio Bancomat. Il primo concerne la fissazione delle commissioni interbancarie che la banca emittente deve corrispondere alla banca presso cui è effettuato il prelievo. Il secondo profilo restrittivo è stato individuato nell'inclusione nel contratto tipo, al quale l'accordo Bancomat prevede l'adesione obbligatoria da parte delle banche aderenti al circuito, di clausole che individuano puntualmente caratteristiche del servizio offerto economicamente rilevanti, precludendo la possibilità di esercitare un'effettiva concorrenza sul piano della differenziazione dell'offerta.

Per quanto concerne la fissazione delle commissioni interbancarie, peraltro, l'Autorità ha ritenuto possibile un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4, tenuto conto del metodo seguito per la determinazione del loro importo (basato su una rilevazione dei costi diretti delle singole banche), della riduzione dei costi di transazione che deriva dalla standardizzazione delle commissioni, del fatto che esse non si traducono nella fissazione del prezzo finale all'utenza e dell'intenzione espressa dall'ABI nel corso dell'istruttoria di modificare l'accordo nel senso che la commissione indicata va considerata una "commissione massima".

Relativamente alle restrizioni della concorrenza connesse all'adozione di un modello contrattuale uniforme, invece, l'Autorità ha sottolineato che ai fini di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 appariva necessaria l'eliminazione di alcune clausole contenute nelle "Norme che regolano il servizio Bancomat", non strettamente necessarie al fine di consentire al consumatore di usufruire del servizio presso tutti gli sportelli automatici delle

banche aderenti al circuito. Nel corso dell'istruttoria l'ABI si era impegnata, in particolare, a rimuovere una clausola del contratto uniforme che limitava i mezzi di prova dell'avvenuto prelievo a pregiudizio degli utenti finali. Al termine del procedimento, l'accordo Bancomat è stato autorizzato in deroga dalla Banca d'Italia per cinque anni, condizionatamente all'effettiva comunicazione da parte dell'ABI alle associate del fatto che la commissione interbancaria è da intendersi come massima. Le "Norme che regolano il servizio Bancomat", similmente, sono state oggetto di autorizzazione in deroga per cinque anni subordinatamente all'effettiva adozione e comunicazione alle associate di alcune modifiche del loro contenuto, riguardanti in particolare le clausole che uniformavano i comportamenti delle banche in relazione alle ipotesi di smarrimento o sottrazione della carta Bancomat.

CARIPLO-FONDAZIONICASSE DIRISPARMIOITALIA CENTRALE

Nell'agosto 1994 l'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito a un protocollo di intesa relativo alla costituzione di una finanziaria di partecipazione avente come soci paritari Cariplo Spa e un certo numero di fondazioni bancarie⁶⁰. L'accordo è una versione modificata di un precedente protocollo di intesa sottoscritto da Cariplo e da alcune fondazioni, che attribuiva alla costituenda finanziaria un insieme di compiti tra cui emergevano esplicitamente attività dirette alla ripartizione dei mercati. La Banca d'Italia aveva avviato una procedura istruttoria in relazione a tale intesa per accertare eventuali infrazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, conclusa nel 1993 in seguito alla rinuncia delle parti alla costituzione della società comune.

Il nuovo protocollo d'intesa si fonda sulla constatazione che le aziende creditizie partecipate dalle fondazioni operano in regioni tra loro contigue e caratterizzate da un elevato grado di omogeneità dal punto di vista economico e che in tale contesto sarebbe opportuno "disporre di un soggetto in grado di formare un efficace volontà unitaria" per la soluzione di problemi comuni. A tal fine viene istituita la finanziaria di partecipazione, alla quale è previsto che Cariplo partecipi con un apporto in denaro e che le fondazioni conferiscano una quota di minoranza delle società bancarie da esse partecipate. Nel protocollo d'intesa viene inoltre data facoltà a ciascuna fondazione, dopo tre anni, di conferire nella finanziaria un'ulteriore quota del capitale della banca da essa partecipata; in tale evenienza, è disposto che la Cariplo conferisca a sua volta l'intera quota detenuta nella stessa banca, qualora la sua quota, sommata al complessivo conferimento della fondazione, comporti il controllo dell'ente creditizio. L'accordo prevede inoltre che l'intervento della finanziaria alle assemblee delle banche partecipate avvenga per il tramite del presidente della stessa (designato da Cariplo), ovvero attraverso persona da lui delegata.

⁶⁰ Fondazione Cassa di Risparmio di Foligno; Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia; Fondazione Cassa di Risparmio di Rieti; Fondazione Cassa di Risparmio di Spoleto; Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti; Fondazione Cassa di Risparmio di Città di Castello; Fondazione Cassa di Risparmio di Pescara e Loreto Aprutino; Fondazione Cassa di Risparmio di Terni e Narni.

Per quanto attiene ai compiti attribuiti alla finanziaria, nel protocollo di intesa viene espressamente esclusa ogni attività finalizzata a ripartire i mercati o a coordinare i comportamenti concorrenziali delle imprese. Il ruolo principale della finanziaria resta peraltro quello di formare e trasmettere alle banche partecipate una unitaria volontà di indirizzo, con la previsione di compiti istituzionali onnicomprensivi e di scopi istituzionali di notevole ampiezza in tutti i settori della gestione delle banche (razionalizzazione delle partecipazioni e definizione delle politiche di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale). Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che il mantenimento di scopi istituzionali generali diretti a realizzare un comune disegno imprenditoriale potrebbe consentire limitazioni della concorrenza, sia con riferimento alla concorrenza potenziale tra le banche interessate che operano in regioni contigue, sia relativamente alla concorrenza effettiva tra le stesse qualora estendano l'ambito territoriale della propria attività. Essa ha pertanto espresso il parere che fosse opportuno valutare approfonditamente la sussistenza, nell'ambito dell'accordo, di elementi oggettivi idonei a consentire un coordinamento oltre i limiti consentiti dall'articolo 2 della legge, nonché le conseguenze dell'accordo sull'autonomia dell'attività delle banche partecipate dalle fondazioni.

Abusi nell'esercizio dell'attività di riscossione di tributi

Nel 1994 sono stati resi tre pareri alla Banca d'Italia in merito ad alcuni comportamenti di banche concessionarie in esclusiva del servizio di riscossione dei tributi in determinati ambiti territoriali (CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA; CASSA DI RISPARMIO DI LUCCA; BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DELL'LAZIO).

Oggetto di attenzione sono state, in particolare, le condizioni a cui le banche concessionarie svolgevano il servizio consistente nel ricevere i pagamenti dei tributi effettuati da altre banche per conto dei propri clienti. Per tale servizio, esse richiedevano alle banche corrispondenti una commissione. Ciascuna concessionaria offriva invece un servizio analogo ai propri clienti senza applicare alcuna commissione.

L'Autorità ha ritenuto che la richiesta alle banche corrispondenti di un corrispettivo per il servizio di pagamento di tributi per i propri clienti costituisse un abuso di posizione dominante, tenuto conto che il concessionario non richiede una commissione per effettuare il servizio di riscossione per cassa, che comporta per esso costi superiori.

E' stata inoltre considerata in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 l'applicazione da parte delle banche concessionarie ai propri correntisti di condizioni contrattuali più favorevoli di quelle praticate alle banche corrispondenti per lo svolgimento del servizio bancario di prenotazione dei pagamenti. Questo diverso trattamento, relativo a prestazioni sostanzialmente equivalenti, arrecava infatti alle altre banche operanti nell'ambito territoriale di esazione un ingiustificato svantaggio concorrenziale.

In seguito all'avvio del procedimento, le tre banche hanno disposto la cessazione dell'applicazione di commissioni ai pagamenti di tributi provenienti da banche corrispondenti.

CASSA DI RISPARMIO DI PADOVA E ROVIGO-CASSA DI RISPARMIO DI VENEZIA

L'operazione consiste nell'acquisizione da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, che controlla la Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo Spa, del controllo della Cassa di Risparmio di Venezia Spa. L'impresa risultante dalla concentrazione detiene posizioni di rilievo nei mercati dei depositi bancari nelle province di Padova, Rovigo e Venezia ed è il primo operatore nel mercato degli impieghi nella regione Veneto.

E' stato peraltro rilevato, per quanto concerne i mercati dei depositi, che le parti già prima dell'operazione avevano quote di mercato significative nei mercati rilevanti, che risultano solo marginalmente incrementate dalla concentrazione. Per quanto concerne il mercato degli impieghi, si è riscontrata la presenza di altri concorrenti dotati di quote di mercato di rilievo.

Tenuto conto della numerosità, della posizione sul mercato e delle capacità di espansione dei soggetti concorrenti, l'Autorità nel giugno 1994 ha espresso alla Banca d'Italia il parere che non sussistessero elementi per vietare l'operazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90.

BANCA DI ROMA-BANCA MEDITERRANEA

Nel luglio 1994 l'Autorità ha espresso alla Banca d'Italia un parere in merito all'acquisizione da parte della Banca di Roma Spa del controllo della Banca Mediterranea Spa. Essa ha sostenuto che non si potesse escludere senza una più approfondita valutazione, effettuabile anche attraverso l'avvio di una procedura istruttoria, l'eventualità che l'operazione comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato rilevante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Infatti l'operazione comportava un aumento delle già elevate quote di mercato detenute dalle parti nei mercati dei depositi bancari e degli impieghi bancari nelle aree geografiche del Molise e della Basilicata. Inoltre, l'Autorità rilevava che nella regione Basilicata il differenziale esistente tra tassi attivi e passivi si presenta maggiore rispetto a quello riscontrato nelle regioni limitrofe, in modo non riconducibile alla maggiore rischiosità della clientela e che potrebbe dipendere da una situazione di ridotta concorrenza. La Banca d'Italia non ha peraltro ritenuto necessario l'avvio di una procedura istruttoria, ritenendo che l'operazione non comportasse le conseguenze di cui all'articolo 6 della legge n. 287/90.

SERVIZI ASSICURATIVI

Caratteristiche del settore ed evoluzione della normativa

Per diversi aspetti il settore assicurativo in Italia risulta meno sviluppato che in altri paesi industrializzati. La spesa assicurativa totale rispetto al prodotto interno lordo è circa la metà della media europea (3% in Italia contro una media del 6% circa in Europa)⁶¹. Il ramo vita, quantunque in crescita progressiva anche in termini di incidenza relativa sulla raccolta totale⁶², rappresenta solo un terzo dell'incasso premi del settore assicurativo, mentre nella media degli altri paesi industrializzati il rapporto tra i rami danni e vita è quasi paritetico. All'interno dei rami danni si registra inoltre il peso prevalente dell'assicurazione RC Auto, che copre circa la metà della raccolta totale⁶³. Nel ramo vita, infine, si riscontra una contenuta incidenza delle assicurazioni collettive (inferiore al 20% dei premi del ramo), spiegabile soprattutto con riferimento alla presenza preponderante dell'intervento pubblico in campo previdenziale e assistenziale, che fino a oggi ha rallentato lo sviluppo di forme pensionistiche integrative. Il grado di concentrazione del settore è maggiore nel ramo vita e capitalizzazione che nei rami danni; nel primo, per l'anno 1993 la somma delle quote di mercato dei primi quattro gruppi assicurativi risulta pari al 62%, mentre nei secondi essa si attesta intorno al 35%.

Le recenti evoluzioni della normativa e i mutamenti in atto nelle esigenze degli utenti e nelle strategie commerciali delle imprese stanno contribuendo a un progressivo intensificarsi della concorrenza nel settore. Nel luglio 1994 l'entrata in vigore delle direttive comunitarie cosiddette di "terza generazione"⁶⁴, recepite nel nostro ordinamento con la legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993), ha inciso direttamente sulla normativa settoriale, per alcuni aspetti più vincolistica rispetto a quella vigente negli altri paesi dell'Unione europea. Le direttive comunitarie consentono ai soggetti residenti in Italia di stipulare polizze assicurative con compagnie estere; esse inoltre comportano l'eliminazione di tutte le forme di determinazione e di autorizzazione preventiva delle tariffe. Effetti diretti si sono già prodotti in particolare nel ramo della RC Auto, assoggettato precedentemente a un regime di prezzi amministrati e alla approvazione preventiva di eventuali aumenti da parte del Comitato interministeriale prezzi, nel quale le compagnie di assicurazione possono ora fissare indipendentemente i premi e decidere l'ampiezza delle categorie tariffarie⁶⁵.

⁶¹ La spesa assicurativa, misurata attraverso la raccolta premi, nel 1993 in Italia è risultata pari a 50.253 miliardi di lire.

⁶² La raccolta premi nel ramo vita per il 1993 è risultata pari a 15.143 miliardi di lire. L'incidenza del ramo sul totale della raccolta in Italia è aumentata da meno del 25% nel 1989 a circa il 30% nel 1993.

⁶³ La raccolta premi nei rami danni per il 1993 è risultata pari a 35.110 miliardi di lire.

⁶⁴ Direttiva 92/49 del Consiglio del 18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CE e 88/357/CE (terza direttiva assicurazione non vita), GUCE L 228 dell'11 agosto 1992; direttiva 92/96 del Consiglio del 10 novembre 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CE e 90/619/CE (terza direttiva assicurazione vita), GUCE L 360 del 9 dicembre 1992.

⁶⁵ Dal luglio 1994 l'aumento medio delle tariffe applicato dalle compagnie per la RC Auto è stato del 10% circa, con un intervallo di oscillazione piuttosto ampio, tra il 4 e il 16%.

Accanto a questi elementi di natura istituzionale e normativa si riscontrano, sul versante della domanda, una crescente diversificazione dei bisogni e la richiesta da parte degli utenti finali di maggiore trasparenza e tutela. Il contesto economico congiunturale, nonché il consolidarsi di alcune tendenze demografiche e sociali determinano l'emergere di fattori di rischio nuovi, connessi a una progressiva riduzione degli interventi pubblici volti a garantire un adeguato livello di prestazioni sanitarie e previdenziali. Una prima conseguenza è stato l'aumento del 15% rispetto al 1992 del livello della raccolta premi nel ramo malattia, a fronte di aumenti medi inferiori al 7% negli altri rami danni. Il ramo vita ha realizzato nello stesso anno un incremento della raccolta premi prossimo al 21% a fronte di una crescente domanda di prodotti previdenziali individuali e, sebbene in misura minore, collettivi.

Sul versante dell'offerta, oltre a una crescente integrazione tra le attività assicurative e le altre attività finanziarie, si riscontra lo sviluppo di canali di distribuzione di prodotti assicurativi alternativi rispetto alla rete agenziale. Mentre i broker e le società di intermediazione mobiliare svolgono un ruolo ancora molto marginale, la distribuzione di prodotti assicurativi tramite gli sportelli bancari è stata caratterizzata nell'ultimo triennio da un'accentuata dinamica.

Gli interventi dell'Autorità

Le peculiari caratteristiche del settore assicurativo e il problema della conformità alle norme di tutela della concorrenza di accordi di collaborazione tra le imprese di assicurazione sono stati oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione europea, che nel 1992 ha emanato al riguardo un Regolamento di esenzione per categoria⁶⁷. L'Autorità ha già avuto modo di intervenire rispetto a queste tematiche nel 1993 in relazione a un'intesa nel mercato delle polizze per i rischi auto diversi⁶⁸. Nel corso del 1994 essa ha concluso due istruttorie in merito ad accordi realizzati su mercati assicurativi dei rami danni da compagnie di assicurazione operanti sul territorio nazionale, individuando alcune violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 (RISCHI DI MASSA, RISCHI AGRICOLI).

Nel marzo 1995, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 in merito al recepimento nell'ordinamento italiano delle più recenti direttive CE sulle assicurazioni vita e danni.

⁶⁶ A questo riguardo va rilevato che solo recentemente, con l'approvazione del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, "Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'art. 3, comma 1, lettera v) della legge 23 ottobre 1992, n. 421", si è iniziato a definire in Italia un quadro normativo per lo sviluppo del settore della previdenza complementare. Al 31 marzo 1995, peraltro, non erano ancora stati adottati i previsti decreti attuativi, così come non era stato determinato in via definitiva il trattamento fiscale delle forme previdenziali integrative.

⁶⁷ Regolamento n. 3932/92 della Commissione, del 21 dicembre 1992, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, GUCE L 398 del 31 dicembre 1992.

⁶⁸ La decisione relativa al caso ANIA è illustrata, così come i criteri su cui si basa il Regolamento n. 3932/92, nella Relazione dello scorso anno.

RISCHI DI MASSA

Nel maggio 1993 un'associazione nazionale di consumatori ha fatto pervenire all'Autorità elementi documentali relativi alla presunta esistenza, tra alcune primarie imprese di assicurazione, di accordi volti a determinare in modo uniforme le condizioni contrattuali e le tariffe di alcune polizze riguardanti le assicurazioni contro i danni. L'Autorità in seguito a tale segnalazione ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di sedici compagnie di assicurazione -Assicurazioni Generali Spa, Assitalia Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Sai Spa, Società Reale Mutua di Assicurazione Spa, Toro Assicurazioni Spa, Zurich International Italia Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, Compagnia di Assicurazione di Milano Spa, Lloyd Adriatico Spa, Zurigo Compagnia di Assicurazione Sa, Danubio Spa, La Previdente Assicurazioni Spa, Navale Assicurazioni Spa, Unione Subalpina di Assicurazioni Spa- per presunta violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

L'istruttoria ha riguardato i rami assicurativi infortuni, malattia, auto rischi diversi, incendio, responsabilità civile diversi e furto. Ciascuno di questi rami è stato considerato un differente mercato. Dall'esame della documentazione si è riscontrata una differenziazione, comune ai diversi rami danni, tra rischi di massa e grandi rischi. Tale distinzione non è apparsa tuttavia essenziale ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto dell'istruttoria: data la rilevanza delle imprese aderenti alle intese sia sul segmento rischi di massa, sia sul segmento grandi rischi, il giudizio sulla consistenza delle intese stesse non risulta modificato anche qualora si suddividano alcuni rami nelle due componenti. Per ciò che riguarda il mercato geografico rilevante, si è ritenuto che esso coincida con l'intero territorio nazionale. Alcune modifiche della normativa, come la possibilità di assicurare all'estero i grandi rischi a partire dal 1° gennaio 1993, non risulta abbiano ancora inciso sui comportamenti degli operatori.

Nel corso del procedimento è emerso che le compagnie si sono riunite con cadenza periodica, anche se non regolare, dall'inizio del 1990 fino ai primi mesi del 1993, al fine di scambiare informazioni sulle reciproche attività di impresa e di concordare politiche comuni riguardo ad alcuni tipi di polizze nei rami danni.

Le intese volte alla comunicazione di dati aziendali tra le singole imprese, alla attuazione di forme di mutuo controllo sulle reciproche attività e alla osservanza di impegni e raccomandazioni adottati in sede comune, anche se dotate di cogenza ed efficacia differenziate a seconda dei casi, sono state considerate restrittive della concorrenza. In particolare, l'Autorità ha riscontrato che le compagnie hanno concordato politiche comuni in materia di tariffe di premio commerciale, di franchigie e di scoperti concernenti alcune categorie di rischi di massa. Le imprese inoltre avevano aderito a patti di non concorrenza relativamente alla fase di rinnovo e riformulazione di alcuni contratti di assicurazione relativi ai rischi industriali.

Tra le fattispecie contestate alle parti, l'Autorità ha ritenuto di particolare gravità l'intesa riguardante le polizze auto rischi diversi per la particolare restrittività e incisività di tale accordo che specificava espressamente i tassi di premio commerciale e gli scoperti da applicare. Il carattere vincolante risultava rafforzato dall'esistenza di un sistema di verifica puntuale dell'osservanza degli impegni assunti. La concreta attuazione dell'accordo, risultante dagli elementi probatori acquisiti nel corso dell'istruttoria, ha conferito all'intesa ulteriori caratteristiche di gravità.

L'Autorità, ritenuto che i comportamenti descritti configurassero violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, ha valutato che sussistessero i presupposti per la comminazione di una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge nei confronti delle società che sulla base delle risultanze istruttorie sono risultate attive nelle pratiche in questione (Generali, Assitalia, Fondiaria, Ras, Sai, Reale, Toro, Unipol, Milano, Lloyd e Zurigo). Per ciò che concerne la quantificazione della sanzione pecuniaria, l'Autorità ha ritenuto di dover applicare il livello minimo previsto dalla legge⁶⁹, considerando in particolare il comportamento collaborativo delle parti le quali dal momento dell'avvio dell'istruttoria hanno interrotto l'attività di scambio di informazioni e di reciproca consultazione e hanno manifestato l'intenzione di promuovere concretamente azioni dirette a rimuovere le infrazioni riscontrate. A quest'ultimo riguardo esse hanno, tra l'altro, comunicato un progetto per la costituzione di un "osservatorio" sul settore, avente come oggetto la gestione e la diffusione di informazioni tecnico-statistiche sui rischi. Le informazioni raccolte nella banca dati saranno caratterizzate dall'anonimato e gli utenti potranno ottenere solo elaborazioni a livello aggregato, senza la possibilità di risalire a dati specifici relativi a ogni singola polizza o a ogni singola compagnia. Tra i dati messi a disposizione degli utenti saranno inoltre assenti le indicazioni tariffarie. L'accesso ai dati statistici sarà consentito anche a imprese terze, attraverso la possibilità sia di aderire all'iniziativa come associate, sia di usufruire delle informazioni dietro corresponsione di un compenso.

RISCHI AGRICOLI

Nell'estate 1993 sono pervenute all'Autorità due denunce relative a presunti comportamenti anticoncorrenziali tenuti dai consorzi Ciras - Consorzio Italiano Rischi Agricoli Speciali - e Ciag - Consorzio Italiano Assicuratori Grandine - ai quali aderiscono imprese di assicurazione autorizzate a operare nel ramo grandine. Veniva in particolare segnalata l'esistenza di intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione contro la grandine realizzate dal consorzio Ciras, coadiuvato nello svolgimento della sua attività operativa dal consorzio Ciag. Secondo tali denunce i due consorzi avrebbero in particolare posto in essere una serie di comportamenti volti a limitare la concorrenza tra le imprese consorziate e ad impedire l'accesso al mercato di altri consorzi di compagnie di assicurazione. L'Autorità, in

⁶⁹ Pari all'uno per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida relativamente ai prodotti oggetto dell'intesa.

seguito a tali segnalazioni, ha avviato nel dicembre 1993 un procedimento istruttorio nei confronti di Ciras e Ciag, per presunta violazione della normativa a tutela della concorrenza.

Ciras è un consorzio obbligatorio di imprese di assicurazione autorizzate a operare nel ramo grandine, istituito ai sensi dell'articolo 21 della legge del 25 maggio 1970, n. 364, "Istituzione del fondo di solidarietà nazionale". Fino all'emanazione della legge 14 febbraio 1992, n. 185, "Nuova disciplina del fondo di solidarietà nazionale", che ha parzialmente liberalizzato il settore, il Ciras era l'unico consorzio previsto dalla legge n. 364/70. Ciag è un consorzio cui aderiscono compagnie di assicurazione già partecipanti al Ciras; si tratta di un consorzio volontario, poiché la sua costituzione non è imposta dalla legge, ma deriva da una manifestazione di volontà delle imprese aderenti.

Le imprese assicurative che aderiscono a Ciag-Ciras sono circa 70, e rappresentano il 97% dell'intero mercato della assicurazione nel ramo grandine. Il restante 3% circa del mercato fa capo alle compagnie aderenti al consorzio Saturno, costituito nel settembre 1992.

L'assicurazione contro la grandine è caratterizzata da un intervento statale più penetrante rispetto a quello relativo all'attività assicurativa in generale, che è riconducibile alle politiche di sostegno del settore agricolo. Il primo intervento statale nel settore dell'assicurazione contro la grandine risale alla menzionata legge n. 364/70, la quale prevede una forma assicurativa agevolata (il 50% del premio è corrisposto dallo Stato, il premio è esente da imposta) e ha introdotto un obbligo per le compagnie che volessero operare nel ramo grandine di aderire a un consorzio volto a coordinare le attività delle imprese aderenti. In conformità a tali disposizioni nel 1972 fu istituito il Ciras. Successivamente, il sistema dell'assicurazione contro la grandine è stato oggetto di ulteriori interventi normativi. Recentemente la legge n. 185/92, pur mantenendo l'obbligo per le imprese di assicurazione di organizzarsi in forma consortile, ha introdotto la possibilità di costituire più consorzi fra imprese. Il consorzio Saturno è stato costituito grazie alle nuove opportunità create a seguito della recente disciplina.

Dall'esame della normativa settoriale nonché dalla documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria è emersa la necessità di tenere distinti il ruolo e le funzioni del Ciras, che è un consorzio obbligatorio, rispetto a quelli del Ciag, che è invece un consorzio volontario. Sia il Ciras che il Ciag hanno presentato nel luglio 1994 istanza di autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

Nell'analizzare se le intese poste in essere dal Ciras fossero suscettibili di autorizzazione in deroga, l'Autorità ha tenuto conto del fatto che la liberalizzazione del settore dell'assicurazione grandine è relativamente recente e che la legge n. 185/92, introducendo i presupposti della concorrenza tra più consorzi di compagnie, non ha disciplinato il passaggio dal precedente sistema, caratterizzato dalla presenza di un unico consorzio, al nuovo assetto del mercato. Inoltre, è stato rilevato che il settore è soggetto alla modifiche intervenute a

seguito del recepimento della terza direttiva danni⁷⁰ concernenti l'abolizione di ogni intervento statale in tema di tariffe. L'Autorità ha ritenuto che le attività poste in essere dal Ciras, fino al manifestarsi degli effetti conseguenti alla modifica della normativa speciale sopra indicata, determinino un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio assicurativo nel ramo grandine e si presentino come indispensabili al funzionamento del mercato. Pertanto essa ha autorizzato in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, l'intesa restrittiva realizzata attraverso la partecipazione delle imprese assicurative, dotate complessivamente di una quota pari al 97% nel mercato dei rischi agricoli, nel consorzio Ciras.

Per quanto concerne il Ciag, l'Autorità ha invece ritenuto che le intese dallo stesso poste in essere non trovino giustificazione nell'assetto normativo del settore. Nel corso dell'istruttoria sono state riscontrate varie restrizioni della concorrenza imputabili al Ciag, consistenti rispettivamente nella ripartizione dei mercati, nel controllo sull'attività di sottoscrizione di polizze delle consorziate, nella limitazione delle pratiche di diffusione di nuove tipologie di polizze e nel controllo sull'attività dei periti. Tali pratiche rispondono esclusivamente all'interesse delle imprese di assicurazione di sostituire la concertazione alla competizione e prescindono da ogni considerazione circa gli interessi dei soggetti assicurati. Pertanto, non sussistendo il requisito previsto dall'articolo 4 della legge n. 287/90 per il quale le restrizioni della concorrenza sono suscettibili di esenzione solo a condizione che siano strettamente necessarie per il conseguimento del beneficio del consumatore, le intese restrittive poste in essere dal Ciag non sono state ritenute suscettibili di autorizzazione in deroga.

La segnalazione sul recepimento delle direttive CEE sulle assicurazioni vita e danni

Nel marzo 1995 l'Autorità ha segnalato ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Industria, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcune previsioni normative contenute negli schemi di decreti legislativi di recepimento delle direttive 92/96 (terza direttiva assicurazione vita) e 92/49 (terza direttiva assicurazione danni) che possono produrre effetti di restrizione della concorrenza nel settore assicurativo.

L'Autorità ha anzitutto rilevato che gli schemi di decreti di recepimento prevedono ingiustificate discriminazioni a danno delle imprese assicuratrici estere, limitando la facoltà di recesso dell'assicurato nel caso di trasferimento del portafoglio assicurativo nell'ipotesi in cui il trasferimento avvenga a favore di un'impresa avente sede legale in uno Stato membro diverso dall'Italia. Sugli effetti distorsivi della concorrenza nel settore assicurativo delle norme che introducono discriminazioni a danno di imprese estere l'Autorità aveva già espresso la propria preoccupazione in un intervento di segnalazione del dicembre 1993

⁷⁰ Direttiva 92/49.

⁷¹ DIRETTIVACEE ASSICURAZIONE VITA

E' stato inoltre osservato che, se appare corretto oltre che conforme alle disposizioni della terza direttiva vita richiedere che i premi delle polizze di nuova produzione siano calcolati dalle imprese assicuratrici sulla base di adeguate ipotesi attuariali, la prevista attribuzione all'organo di vigilanza settoriale della potestà di impartire disposizioni e di indicare le regole applicative che le imprese devono rispettare nella formazione dei prezzi, oltre a non essere necessaria al fine di garantire la stabilità, può accentuare il rischio di una sostanziale omogeneità dei premi delle polizze vita e scoraggiare la ricerca di formule tariffarie innovative, pur rispettose dei principi del calcolo attuariale. Alcuni rilievi sono stati espressi anche in merito a disposizioni relative ai contratti di assicurazione RC Auto, suscettibili di favorire artificialmente l'uniformità delle tariffe e delle caratteristiche dei prodotti offerti.

Infine, l'Autorità ha osservato che lo schema di decreto legislativo relativo all'assicurazione vita contiene, all'articolo 120, un esplicito divieto per le imprese di altri paesi membri che scelgono di operare in regime di libera prestazione di servizi, di stipulare convenzioni per la gestione dei fondi pensione, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, nonché di istituire forme pensionistiche complementari mediante la costituzione di fondi pensione aperti di cui all'articolo 9 del medesimo decreto. L'Autorità ha sottolineato che tale preclusione, oltre a rappresentare un grave ostacolo alla libera prestazione dei servizi da parte delle imprese operanti nel territorio della Comunità, costituirebbe una ingiustificata restrizione della concorrenza potenziale per quanto concerne l'attività di gestione dei fondi pensione.

SERVIZI PROFESSIONALI

Situazione del settore

A numerose professioni liberali è stato riconosciuto un particolare interesse pubblico, per la cui tutela è prevista l'istituzione di ordini e collegi professionali. A questi enti sono attribuiti, da specifiche leggi differenziate per tipo di professione, poteri di autoregolamentazione, oltre a poteri di tipo disciplinare e a funzioni consultive e rappresentative.

Il sistema italiano attribuisce agli ordini professionali il potere esclusivo non solo di riconoscere e tutelare il possesso di determinati titoli e competenze, come accade anche in altri paesi, ma anche di disciplinare lo svolgimento delle relative attività professionali. In questo contesto si è venuta affermando una particolare regolamentazione delle modalità di esercizio dell'attività, il rispetto della quale viene ritenuto necessario per garantire il decoro e la competenza del professionista e per mantenere un adeguato livello qualitativo delle prestazioni. Tale regolamentazione, tuttavia, anche per i profondi mutamenti intervenuti nella realtà economica dal tempo della sua originaria introduzione, non appare in tutti i suoi aspetti giustificata da

esigenze di interesse generale. Una revisione del sistema vigente potrebbe favorire un migliore funzionamento del mercato e una maggiore concorrenza a vantaggio degli utenti, senza pregiudicare il perseguimento di altri obiettivi di interesse pubblico.

A livello internazionale negli ultimi anni si è registrata una chiara tendenza verso una progressiva apertura alla concorrenza del settore dei servizi professionali. Nell'ambito dell'Unione europea è ormai sancito il principio della libertà di stabilimento professionale all'interno dei paesi comunitari. La stessa Commissione CE ha dichiarato applicabili alle libere professioni le norme del Trattato di Roma relative alla tutela della concorrenza⁷². La necessità che anche nell'esercizio delle professioni intellettuali vengano rispettati i principi della concorrenza è stata ribadita dal nuovo accordo multilaterale conclusivo del recente Round di negoziazioni commerciali, sottoscritto dall'Italia il 15 aprile 1994. In particolare, lo specifico accordo per il commercio dei servizi, che comprende anche i servizi professionali, prevede la progressiva eliminazione degli ostacoli al commercio internazionale e il superamento di ogni discriminazione effettuata sulla base della nazionalità delle imprese.

Il rispetto delle regole concorrenziali non appare incompatibile con l'esistenza di ordini professionali che assolvano funzioni di tutela di interessi pubblici e di garanzia sociale. Esso al contrario costituisce un elemento indispensabile per favorire il rinnovamento del settore dei servizi professionali, così da renderlo più adeguato alla realtà economica e sociale.

Conformemente agli orientamenti maturati in sede comunitaria l'intervento dell'Autorità nel campo delle libere professioni si fonda sull'applicabilità della normativa a tutela della concorrenza a tale settore. Tale assoggettabilità deriva dalla nozione d'impresa adottata dall'Autorità, che si richiama al principio elaborato dalla giurisprudenza comunitaria secondo il quale "nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento"⁷³. I soggetti esercenti le professioni intellettuali, che svolgono attività economiche consistenti nell'offerta di prestazioni riconducibili alla figura dei servizi forniti dietro corrispettivo, possono essere qualificati come imprese dal punto di vista del diritto della concorrenza e sono, di conseguenza, assoggettati alla normativa a tutela del funzionamento del mercato. Tale interpretazione non contrasta con le diverse qualificazioni, funzionali al perseguimento di obiettivi diversi, che le attività professionali ricevono in altri ambiti dell'ordinamento.

Dal punto di vista della tutela e della promozione del funzionamento del mercato, anche per il settore delle professioni si pone quindi l'esigenza di analizzare se eventuali restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa siano giustificabili in base a esigenze di interesse

⁷² Decisione del 30 giugno 1993, caso n. IV/33407 *Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*; decisione del 30 gennaio 1995, caso n. IV/33686 - *COAPI*.

⁷³ Corte di Giustizia, sentenza del 23 aprile 1999 *Hoefner, Elser/Macrotron*. Per quanto concerne l'Autorità, si rinvia al caso *ICI-FIV* (1992).

generale e di valutare quei comportamenti, posti in essere da singoli soggetti esercenti l'attività professionale o da associazioni di categoria, che possano configurare violazioni delle norme della legge n. 287/90. In particolare, la fissazione di tariffe minime per i servizi professionali, sia quando è riconducibile al comportamento degli operatori che quando trova sostegno nella normativa, non offre alcuna garanzia rispetto al livello qualitativo delle prestazioni e, pertanto, non risulta giustificabile su questa base. Essa viceversa comporta limitazioni del funzionamento del mercato pregiudizievoli per gli utenti dei servizi.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 1994 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore degli ordini professionali. Essa ha inoltre riscontrato violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza con riferimento alle modalità di determinazione dei prezzi per i servizi di amministrazione di condomini (TARIFFE AMMINISTRATORI). Sono stati infine effettuati due interventi di segnalazione, concernenti rispettivamente le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali e i servizi di certificazione dei bilanci.

L'indagine conoscitiva sul settore degli ordini professionali

L'indagine conoscitiva di natura generale sul settore degli ordini e dei collegi professionali è stata avviata nel dicembre 1994. Essa mira ad analizzare le principali restrizioni della concorrenza che emergono dall'attuale disciplina degli ordini professionali, al fine di valutare se si tratti di restrizioni necessarie per la tutela di esigenze di interesse generale. Sono oggetto di valutazione, in questa prospettiva, le barriere all'accesso alla professione, l'imposizione di tariffari obbligatori minimi o fissi, i vincoli posti all'esercizio dell'attività, il divieto di pubblicità dell'attività professionale, le limitazioni territoriali all'attività e le restrizioni circa le forme di esercizio dell'attività stessa. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva l'Autorità sta ascoltando, in apposite audizioni, i rappresentanti dei diversi ordini professionali.

TARIFFE AMMINISTRATORI

Nel corso dell'anno l'Autorità è intervenuta, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in relazione a comportamenti restrittivi della concorrenza nel settore dei servizi professionali di amministrazione di condomini. Attraverso notizie di stampa essa era venuta a conoscenza dell'esistenza di un tariffario, emanato dalle associazioni di categoria Federazione Italiana Amministratori Beni Stabili, Associazione Italiana Amministratori di Condomini e Immobili, e Associazione Nazionale Amministratori Immobiliari, che determinava i compensi minimi per gli amministratori di condominio. Nel marzo 1994 è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle suddette associazioni, nel corso della quale l'Autorità è venuta a conoscenza dell'esistenza di ulteriori tariffari concernenti l'attività di amministrazione di condomini, adottati dall'Associazione Libera Amministratori Casa -

CONFAPPI, dall'Associazione Nazionale-Europea Amministratori d'Immobili e dal Consiglio Nazionale dei Geometri. Nel luglio 1994 l'istruttoria è stata estesa anche a queste associazioni.

Il mercato del prodotto interessato dal procedimento è quello delle prestazioni su base professionale di servizi di amministrazione di condomini, distinte da quelle occasionali e discontinue rese da soggetti privi di preparazione professionale specifica. I professionisti aderenti alle associazioni interessate rappresentano oltre due terzi degli operatori che svolgono professionalmente l'attività di amministratori di condominio.

In base al concetto di impresa adottato dall'Autorità, le associazioni tra persone esercenti l'attività professionale di amministratori condominiali sono da considerarsi associazioni di imprese. Conseguentemente, le delibere concernenti sia i tariffari minimi sia le norme statutarie e deontologiche delle associazioni degli amministratori condominiali costituiscono intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

Nell'ambito dello stesso procedimento è stata esaminata anche la raccomandazione da parte del Consiglio Nazionale dei Geometri agli iscritti all'Albo di applicare un tariffario per i servizi di amministrazione condominiale. Tale raccomandazione, espressa prima che fosse intervenuta l'approvazione ministeriale prescritta dalla legge per le proposte del Consiglio, è stata ritenuta idonea a orientare e coordinare il comportamento degli iscritti in merito alla fissazione dei prezzi del servizio ed è stata a sua volta valutata come intesa.

L'istruttoria ha confermato, tranne che per l'Associazione Nazionale-Europea Amministratori d'Immobili, il carattere obbligatorio dei tariffari predisposti dalle associazioni e il fatto che essi fissassero prezzi minimi. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria sulla materia, l'Autorità ha ritenuto che la fissazione dei prezzi minimi costituisca una restrizione della concorrenza e non possa essere giustificata in base all'esigenza di garantire un'adeguata qualità del servizio reso. Non è infatti plausibile ritenere che un soggetto economico sottratto alla concorrenza sul prezzo, e quindi in grado di ottenere una remunerazione minima garantita, risulti da ciò in qualche modo incentivato a migliorare la qualità del servizio o comunque ad assicurare un livello accettabile della stessa.

L'Autorità, ritenendo le intese esaminate volte alla fissazione di prezzi minimi per i servizi di amministrazione di condomini in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, ha prescritto alle associazioni interessate la rimozione delle infrazioni contestate.

Segnalazione sulla normativa relativa agli spedizionieri doganali

Nel dicembre 1994 l'Autorità ha reso un parere, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Finanze e al Presidente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, in merito al carattere distorsivo della concorrenza di alcune disposizioni contenute in

un disegno di legge su "Nuovi compiti per gli spedizionieri doganali", al 31 marzo 1995 ancora all'esame della Commissione Finanze e Tesoro del Senato (A.S. 743 bis della XII legislatura).

In particolare, il disegno di legge prevedeva che i corrispettivi per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali venissero deliberati dal Consiglio nazionale degli spedizionieri e approvati con decreto del Ministro delle Finanze. Veniva inoltre disposto che tali corrispettivi fossero inderogabili, introducendo il divieto per gli spedizionieri di praticare prezzi inferiori o superiori a quelli approvati dal Consiglio Nazionale.

Al riguardo l'Autorità ha anzitutto fatto presente che la Commissione europea e la Corte di Giustizia si sono espresse ripetutamente contro la fissazione di tariffe per le prestazioni professionali degli spedizionieri, anche quando rispondenti a una disposizione di legge⁷⁴. La stessa Autorità, d'altro canto, è intervenuta più volte in merito a tariffari obbligatori deliberati da organizzazioni di categoria, dichiarandoli incompatibili con la normativa a tutela della concorrenza⁷⁵. Essa ha pertanto auspicato che la normativa in materia di spedizionieri doganali in via di formazione non includesse disposizioni in materia di fissazione dei prezzi in contrasto con le norme nazionali e comunitarie a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha inoltre segnalato che le semplificazioni procedurali in materia di dichiarazione e svincolo delle merci, previste dal disegno di legge a favore dei soli spedizionieri doganali, creavano una distorsione nel mercato discriminando ingiustificatamente gli altri operatori, cioè le case di spedizione internazionale e i corrieri aerei internazionali.

Segnalazione in materia di servizi di revisione contabile

Nel marzo 1995 l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale la situazione distorsiva della concorrenza che deriva dall'interpretazione prevalente dell'articolo 15, secondo comma, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, disciplinante l'obbligo di certificazione annuale di bilancio per le società cooperative e i loro consorzi. Tale norma prevede che le associazioni nazionali di rappresentanza delle società cooperative stipulino con società di revisione, iscritte all'albo speciale di cui all'articolo 8 del Dpr 31 marzo 1975 n. 136, o dotate di autorizzazione ministeriale, convenzioni per l'espletamento di tale servizio e impone alle società cooperative di scegliere la società di revisione di cui servirsi esclusivamente tra le società che hanno stipulato la citata convenzione.

La medesima disposizione, tuttavia, non chiarisce se alle associazioni nazionali di rappresentanza delle società cooperative corra l'obbligo di stipulare la convenzione con tutte le

⁷⁴ Commissione CE, decisione del 30 giugno 1993, caso n. IV/3340 *Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*; Corte di Giustizia, sentenza del 9 febbraio 1994, causa C 119/92 *Adempimento spedizionieri doganali*.

⁷⁵ FEDERAZIONE NAZIONALE SPEDIZIONIERI (1993); parere sul decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, "Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi", convertito nella legge 27 maggio 1993, n. 162.

società che risultino essere in possesso dell'iscrizione all'albo di cui al Dpr n. 136/75 o dell'autorizzazione ministeriale, ovvero se le stesse associazioni dispongano di ampia discrezionalità nella scelta delle società di revisione con cui stipulare la convenzione. Quest'ultima interpretazione, che appare peraltro essere quella adottata dalle associazioni di rappresentanza, introduce un'ingiustificata limitazione della concorrenza a danno delle stesse società cooperative, impedendo ad alcune società di revisione di accedere a questo specifico segmento di mercato.

Rilevando che la sussistenza dei requisiti necessari previsti dalla legge per l'esercizio delle attività di revisione e certificazione di bilanci è già di per sé sufficiente a garantire la qualità del servizio, l'Autorità ha pertanto segnalato l'opportunità di uno specifico intervento ministeriale di interpretazione dell'articolo 15, secondo comma, della legge n. 59/92, volto a definire criteri chiari e non discriminatori per l'ammissione delle società di revisione alla convenzione con le associazioni delle società cooperative al fine di evitare che la completa discrezionalità conferita in proposito alle associazioni possa condurre a ingiustificate discriminazioni nei confronti di alcune società di revisione.

ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI

CINEMA

Gli interventi normativi nel settore

Il settore cinematografico è disciplinato in maniera organica dalla legge 4 novembre 1965, n. 1213⁷⁶, da ultimo modificata dalla legge 1° marzo 1994, n. 153⁷⁷. La normativa settoriale ha tra i suoi obiettivi la tutela e la promozione della cinematografia nazionale; a tal fine, essa prevede forme di finanziamento di progetti cinematografici di interesse culturale, oltre a incentivi e agevolazioni fiscali. La legge n. 153/94 ha inoltre introdotto nuovi criteri, oltre a quelli definiti dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, per l'individuazione delle operazioni di concentrazione nel settore cinematografico soggette ad obbligo di comunicazione preventiva all'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁷⁸.

La normativa regola anche i rapporti tra le diverse forme di fruizione del prodotto cinematografico (proiezione in sala, televisione, *home video*). Il funzionamento del mercato nel settore è infine subordinato ad un regime di autorizzazioni per l'apertura delle sale cinematografiche. La legge n. 153/94 prevede infatti che la costruzione, la trasformazione e

⁷⁶ "Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia".

⁷⁷ "Conversione in legge con modificazioni del decreto legge del 14 gennaio 1994, n. 26 recante interventi urgenti a favore del cinema".

⁷⁸ Questi criteri sono illustrati in dettaglio nella Relazione dello scorso anno, pp. 101-102.

l'adattamento degli immobili da destinare a sale cinematografiche, nonché l'ampliamento delle stesse siano soggetti ad autorizzazione dell'Autorità competente in materia di spettacolo

I criteri per il rilascio delle autorizzazioni sono stati fissati con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre 1994. Esso prevede che nei comuni provvisti di sale cinematografiche l'autorizzazione per nuovi schermi sia concessa quando non è stato già superato il numero massimo autorizzabile di sale, determinato sulla base di valutazioni attinenti alla popolazione residente e al numero di sale esistenti. Nei comuni privi di sale cinematografiche, è autorizzabile alternativamente l'apertura di una sala monoschermo sino a un massimo di 500 posti oppure, purché sia rispettata una distanza prefissata dalla più vicina sala già in esercizio, l'apertura di una multisala sino a un massimo di 1.200 posti. L'apertura di esercizi multisale è subordinata al rilascio di distinte autorizzazioni per ogni singola sala; anche la trasformazione di una sala monoschermo in una multisala è sottoposta a vincoli basati sul numero dei posti già autorizzati.

Gli interventi dell'Autorità

La segnalazione sulla normativa relativa agli esercizi cinematografici

Nel novembre 1994, l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90, la situazione distorsiva della concorrenza derivante dalla vigente disciplina dell'apertura di sale cinematografiche. La regolamentazione strutturale del mercato delle sale cinematografiche non è funzionale all'obiettivo di tutelare la sicurezza degli utenti, perseguito tramite distinte e specifiche disposizioni normative. Il previsto sistema autorizzatorio comporta, d'altro canto, ingiustificate distorsioni della concorrenza limitando la possibilità di accesso di nuovi operatori al mercato degli esercizi cinematografici.

I criteri adottati per il rilascio di nuove autorizzazioni non sembrano tener conto dell'effettivo andamento delle presenze del pubblico e appaiono sostanzialmente finalizzati a contingentare il numero di sale presenti sul territorio con il risultato di limitare la concorrenza tra le stesse. L'Autorità ha rilevato che l'apertura di nuove sale cinematografiche e l'ampliamento di quelle già in attività non dovrebbero comunque essere oggetto di una regolamentazione di tipo strutturale. Inoltre, la priorità che in base al vigente sistema autorizzatorio viene data alle richieste di trasferimento di sale esistenti rispetto alle domande di apertura di nuove sale è apparsa determinare un vantaggio ingiustificato per chi già opera sul mercato rispetto a nuovi concorrenti.

E' stato inoltre osservato che gli esistenti vincoli all'ampliamento e all'apertura degli esercizi cinematografici, compresi gli esercizi multisale, possono avere effetti anche sulla programmazione dei film che, non trovando un adeguato sbocco al mercato, quantomeno

⁷⁹ Attualmente tale ruolo è ricoperto dalla Presidenza del Consiglio.

attraverso il canale delle sale, può risultare danneggiata sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Pertanto, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di abrogare le disposizioni che introducono nel settore delle sale cinematografiche un sistema di autorizzazione improntato ad una logica di regolamentazione strutturale del mercato e segnatamente, l'articolo 9 della legge n. 153/94, ritenendo che si tratti di vincoli ingiustificati al funzionamento della concorrenza.

L'indagine conoscitiva sul mercato cinematografico

Nell'ottobre 1994 l'Autorità ha deliberato la conclusione dell'indagine conoscitiva sul mercato cinematografico, avviata nel novembre 1992. L'indagine ha riguardato le tre fasi principali del processo produttivo: a) la fase di produzione, nella quale il produttore realizza il film, sostenendone i costi; b) la fase di distribuzione, nella quale il distributore, acquisiti i diritti dal produttore, provvede alla distribuzione del film attraverso i canali di programmazione per il pubblico; c) la fase di programmazione in sala, con la quale viene raggiunto il consumatore finale.

Con lo sviluppo della televisione commerciale nel corso degli anni Ottanta e l'introduzione delle videocassette preregistrate per la visione domestica, l'ultima fase del ciclo si è arricchita di altre due modalità di fruizione del prodotto cinematografico. L'analisi ha individuato l'esistenza di tre diversi mercati finali per la programmazione al pubblico, ovvero le sale cinematografiche, la distribuzione in videocassetta e la programmazione televisiva.

L'esame del settore ha evidenziato una tendenza alla riduzione del numero delle sale cinematografiche e la presenza di legami di tipo verticale tra imprese operanti in fasi successive del processo produttivo, che in taluni casi assumono la forma di partecipazioni societarie di controllo.

Si riscontrano specifici incentivi di tipo economico all'integrazione verticale. Il distributore cinematografico è incentivato a integrarsi a monte per contribuire alla determinazione delle caratteristiche del prodotto, nonché a integrarsi a valle, nell'esercizio di sale cinematografiche, per controllare le modalità (ad esempio, pubblicità e tempi di programmazione) con cui il prodotto viene proposto ai consumatori. Per quanto riguarda l'integrazione tra emittenti televisive e esercizi cinematografici, essa è principalmente riconducibile all'interesse delle prime a controllare l'attività delle sale nelle principali "piazze" per favorire la valorizzazione dei film che saranno successivamente programmati in televisione.

L'indagine conoscitiva ha portato peraltro l'Autorità a rilevare che l'integrazione verticale tra produzione, distribuzione e programmazione delle sale, se unita alla presenza di posizioni di rilievo nei mercati coinvolti, può determinare distorsioni della concorrenza, riconducibili a fenomeni di chiusura dei mercati. Tali restrizioni della concorrenza, che possono derivare

anche dall'effetto cumulato della presenza di più soggetti verticalmente integrati, possono concernere sia gli sbocchi al mercato per le imprese di produzione e distribuzione di film, sia l'accesso ai prodotti cinematografici per le imprese operanti nel mercato delle sale cinematografiche.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stata oggetto di particolare attenzione anche la riduzione del numero degli esercenti di sale cinematografiche. Tale processo, pur riconducibile a una naturale evoluzione del mercato, potrebbe condurre a una situazione potenzialmente restrittiva della concorrenza ove si traducesse in una eccessiva riduzione del numero degli operatori, in particolare in considerazione degli esistenti vincoli normativi all'apertura di nuovi esercizi cinematografici. L'Autorità ha sottolineato che in questo contesto la creazione di posizioni dominanti nei mercati locali potrebbe determinare una riduzione o anche un'eliminazione durevole e sostanziale della concorrenza, con possibili effetti negativi sui prezzi e sul livello qualitativo del servizio.

TITANUS DISTRIBUZIONE CINEMA 5

Nel corso dell'indagine conoscitiva sul settore cinematografico, l'Autorità è venuta a conoscenza della conclusione di un accordo tra le società Cinema 5 Spa e Titanus Distribuzione Spa, volto allo scambio di partecipazioni in società controllate (rispettivamente, Cinema 5 Gestione Spa e Safin Cinematografica Spa) attive nel mercato degli esercizi cinematografici a Roma. In base a tale accordo, Cinema 5 ha acquisito il 49% del capitale sociale di Safin Cinematografica, mentre la Titanus ha acquisito il 49% di Cinema 5 Gestione. Nel luglio 1994 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per valutare l'accordo tra Cinema 5 e Titanus, ritenendo che l'acquisto incrociato di partecipazioni di minoranza in società direttamente concorrenti possa rappresentare un'intesa valutabile ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 essendo un mezzo idoneo ad influire sul comportamento commerciale delle imprese interessate. La presenza di uno stesso gruppo di persone negli organi direttivi di Cinema 5 Gestione e di Safin costituisce una circostanza che facilita ulteriormente il coordinamento delle politiche commerciali delle due imprese.

L'accordo di scambio azionario relativo alle società Cinema 5 Gestione e Safin ha condotto effettivamente i due maggiori operatori nel mercato dell'esercizio cinematografico nella città di Roma a programmare in comune i rispettivi circuiti nel periodo settembre 1992 - gennaio 1993. L'Autorità ha ritenuto l'accordo tra le due imprese, alle quali fa capo circa il 70% delle sale di Roma, suscettibile di alterare significativamente la concorrenza nel mercato.

L'Autorità ha ritenuto gli effetti dell'intesa suscettibili di influenzare la concorrenza sul mercato cinematografico a livello nazionale, tenuto conto che l'affermazione di un prodotto cinematografico nei circuiti della città di Roma può condizionarne il successo in tutto il territorio nazionale, nonché la diffusione tramite videocassette e le condizioni di vendita alle

reti televisive, che costituiscono la principale fonte di introiti per le società di distribuzione. Nel marzo 1995 l'Autorità ha perciò ritenuto che l'accordo tra Cinema 5 e Titanus Distribuzione fosse in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

CECCHI GORI-SAFIN

Nel gennaio 1995 l'Autorità, ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge n. 287/90, ha deliberato il provvedimento di chiusura di un'istruttoria per omessa comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo della società Safin Cinematografica Spa da parte del gruppo Cecchi Gori.

L'Autorità ha preso atto che l'operazione non è stata comunicata preventivamente ai sensi dell'art. 13 della legge n. 153/94, e ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione della sanzione amministrativa nei confronti dell'impresa acquirente per un ammontare complessivo pari a cinquanta milioni di lire.

Contestualmente è stato deliberato l'avvio di un'istruttoria sul merito dell'operazione. Al riguardo è stato rilevato che il gruppo Cecchi Gori, che già deteneva il controllo del circuito cinematografico Teseo Cinema Srl, per effetto della concentrazione viene a controllare circa il 50% delle sale cinematografiche nella città di Roma. L'Autorità ha rilevato che questa posizione di mercato potrebbe consentire al gruppo Cecchi Gori di tenere comportamenti significativamente indipendenti nei confronti dei fornitori e dei consumatori.

L'unico operatore in grado di esercitare allo stato attuale un'effettiva pressione concorrenziale nei confronti del circuito Cecchi Gori è costituito dal circuito Cinema 5, a cui corrisponde il 33% delle sale. L'Autorità ha peraltro rilevato che non si può escludere che gli altri operatori presenti sul mercato in futuro possano costituire un terzo circuito, in grado di competere con quelli esistenti. Allo stato degli atti risultano inoltre disponibili nella città di Roma una trentina di licenze all'esercizio cinematografico, relative a sale chiuse nel corso degli anni, a disposizione di eventuali altri operatori che volessero acquisirle.

Sulla base di queste considerazioni, al termine dell'istruttoria conclusa nel marzo 1995, è stato ritenuto che attraverso l'operazione di concentrazione il gruppo Cecchi Gori abbia acquisito una posizione dominante nel mercato degli esercizi cinematografici nella città di Roma. Tale posizione peraltro, con riferimento alla configurazione effettiva e potenziale del mercato rilevante, non risulta allo stato degli atti tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Pertanto l'operazione è stata considerata lecita ai sensi dell'articolo 6 della legge. L'Autorità ha tuttavia sottolineato che, in presenza di una posizione dominante, comportamenti atti a ostacolare il processo concorrenziale nei mercati degli esercizi cinematografici, della programmazione o della distribuzione di film, potranno essere vietati in quanto abusivi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

RADIODIFFUSIONE ED EDITORIA

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 1994 l'Autorità ha reso 24 pareri su operazioni di concentrazione al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 3, della legge n. 287/90. In tutti i casi esaminati le operazioni non sono risultate suscettibili di comportare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati rilevanti in violazione della normativa a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha inoltre espresso parere al Garante riguardo ad un'intesa tra imprese concessionarie di pubblicità (SPE-SPI/PUBLITALIA 80). Infine, essa si è avvalsa dei propri poteri di segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, intervenendo in merito alla normativa relativa al settore della distribuzione editoriale.

SPI-SPE-PUBLITALIA 80

Nel luglio 1994 l'Autorità ha espresso un parere nel quale sollecitava l'avvio di un procedimento istruttorio da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in merito a un accordo concluso il 1° dicembre 1993 dalle concessionarie di pubblicità Società per la Pubblicità in Italia-SPI Spa, Società Pubblicità Editoriale-SPE Spa e Publitalia 80 Spa. Sulla base degli elementi emersi nel corso del procedimento istruttorio avviato successivamente dal Garante, l'Autorità ha espresso un secondo parere nel dicembre 1994.

L'intesa esaminata concerne un accordo tra le società SPE e SPI, concessionarie di pubblicità operanti prevalentemente nei settori della stampa quotidiana e periodica, e Publitalia 80, concessionaria di pubblicità per le tre reti televisive del gruppo Fininvest, attraverso il quale SPE e SPI si impegnavano a subconcedere separatamente a Publitalia 80 la raccolta pubblicitaria in esclusiva relativa a 336 imprese-clienti per tutte le forme di annunci tabellari ed extra-tabellari, nonché la raccolta pubblicitaria in esclusiva relativa a 38 imprese-clienti per gli annunci *media-support* a forme di pubblicità televisiva *non spot*⁸⁰. L'accordo aveva durata annuale ma era rinnovabile tacitamente, salvo disdetta, entro i termini e con le modalità espressamente previste nel contratto. La subconcessione riguardava complessivamente 13 testate giornalistiche per le quali SPE e SPI sono concessionarie esclusive e che, in buona parte, hanno diffusione regionale.

⁸⁰ La pubblicità *media-support* consiste nella utilizzazione di annunci, pubblicati in contemporanea, in adiacenza o come preannuncio a una campagna televisiva di cui costituiscono il complemento, i quali contengono un richiamo a detta campagna e/o sono a loro volta esplicitamente richiamati dalla stessa. La pubblicità televisiva *non spot* è costituita da qualsiasi forma di pubblicità che non rientri nei comunicati standard a breve durata.

SPE e SPI sono tra le maggiori imprese operanti sul mercato nazionale della pubblicità sulla stampa quotidiana. Publitalia 80, con una quota pari al 60,9% del mercato nel 1993, risulta essere in posizione dominante sul mercato nazionale della raccolta pubblicitaria destinata al mezzo televisivo. Le imprese-clienti inserite nell'accordo non rientrano tra i principali utilizzatori di pubblicità su quotidiani, ma ricorrono ampiamente alla pubblicità televisiva, esprimendo il 65% della domanda complessiva in questo mercato.

Relativamente agli effetti dell'accordo sulla concorrenza nei mercati rilevanti l'Autorità ha rilevato, in particolare, che l'intesa avrebbe potuto produrre effetti restrittivi consistenti sul mercato nazionale della pubblicità su stampa quotidiana, tenuto conto della possibilità che l'accordo induca ad aumentare, in connessione alla pubblicità effettuata sulla televisione, il ricorso alla pubblicità sui quotidiani coinvolti dall'intesa stessa.

Relativamente al mercato degli spazi pubblicitari televisivi, l'Autorità ha constatato che l'accordo rafforza la posizione di mercato dell'impresa in posizione dominante, Publitalia 80, consentendo alla stessa la fornitura di pacchetti multimediali.

Tenuto conto della rilevanza per alcuni prodotti di consumo della pubblicità multimediale, si è osservato che le concessionarie di pubblicità SPI, SPE e Publitalia 80 appaiono tra i principali operatori in grado di offrire spazi significativi sui diversi mezzi pubblicitari.

Infine, è stato ritenuto che i contratti di subconcessione esclusiva stipulati da SPE e SPI a favore di Publitalia 80 potrebbero ostacolare in misura significativa l'accesso di altri operatori all'offerta di pubblicità multimediale, date le rilevanti quote di mercato detenute dalle imprese coinvolte.

Pertanto, l'Autorità ha espresso il parere che l'accordo realizzato dalle società SPE, SPI e Publitalia 80 costituisca un'intesa lesiva della concorrenza ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90; peraltro il Garante per la radiodiffusione e l'editoria nella sua decisione del dicembre 1994 ha ritenuto l'intesa non restrittiva della concorrenza..

ALTRE ATTIVITÀ RICREATIVE

SIAE

Nel settembre 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, volta ad accertare se l'imposizione da parte della Società Italiana Autori ed Editori-SIAE di tariffe sensibilmente più elevate per le pubbliche esecuzioni musicali nei locali da ballo rispetto a quelle applicate dalle società preposte alla gestione dei diritti d'autore operanti all'estero, costituisca un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

In particolare, l'indagine tende ad accertare se il livello delle tariffe sia eccessivamente gravoso rispetto ai costi necessari per svolgere in modo efficace l'attività della SIAE e per assicurare agli aventi diritto una ragionevole remunerazione.

L'oggetto del procedimento è stato ampliato nel marzo 1995, per valutare se siano configurabili violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90 anche con riferimento alla stipulazione da parte della SIAE di accordi con le associazioni di categoria dei gestori dei locali da ballo, in base ai quali i compensi integrativi dovuti dai gestori stessi vengono stabiliti in misura differenziata in funzione del numero dei gestori aderenti a ciascuna associazione.

UNIRE

Nell'ottobre 1994 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, in merito a presunti abusi di posizione dominante da parte dell'Unione Nazionale Incremento Razze Equine, ente pubblico preposto, ai sensi della legge 24 marzo 1942, n. 315⁸¹, alla gestione delle scommesse ippiche. I comportamenti denunciati consistono in particolare nell'imposizione di condizioni eccessivamente gravose alle agenzie ippiche, nell'applicazione alle agenzie stesse di condizioni diverse da quelle praticate, per prestazioni equivalenti, ad altri soggetti concessionari e nell'avere ingiustificatamente ostacolato l'accesso di alcuni operatori al mercato delle scommesse a riversamento.

I comportamenti dell'UNIRE, pur riguardando l'esercizio di un potere conferito dalla legge, non sono apparsi costituire l'unico comprovato e possibile mezzo per consentire all'ente di conseguire le finalità istituzionali ad esso assegnate dalla normativa e, pertanto, non sono stati ritenuti esclusi, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90, dall'ambito di applicazione delle norme a tutela della concorrenza.

⁸¹ "Provvedimenti per la ippicoltura".

2. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI

INTESE

Le intese esaminate: dati di sintesi

Nel corso del 1994 l'Autorità ha concluso 14 istruttorie in merito a intese tra imprese, riscontrando in 7 casi violazioni del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90⁸². In uno dei restanti casi le imprese hanno provveduto di propria iniziativa a modificare i termini degli accordi intercorsi, eliminando gli aspetti di possibile rilevanza anticoncorrenziale⁸³.

In un solo caso è stata disposta l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti di alcune imprese in considerazione della gravità delle infrazioni commesse⁸⁴. In 3 casi tra quelli in violazione del disposto normativo l'Autorità ha concesso un'autorizzazione in base all'articolo 4, comma 2, della legge⁸⁵.

Nei primi tre mesi del 1995 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a un'intesa riscontrando un'infrazione della legge. Le parti, comunque, hanno risolto l'accordo nel corso del procedimento⁸⁶.

Al 31 marzo 1995 erano in corso 4 istruttorie per l'accertamento di intese anticoncorrenziali

Nel 1994 le intese esaminate sono state in prevalenza comunicate dalle imprese coinvolte. In altri casi l'Autorità è intervenuta sulla base di informazioni emerse nel corso di un'indagine conoscitiva di natura generale avviata ai sensi dell'articolo 12, comma 2⁸⁸, di notizie desunte dalla stampa⁸⁹, e infine, in seguito a indicazioni effettuate da soggetti terzi o pervenute da altre fonti⁹⁰.

Le intese in merito alle quali nel 1994 è stata conclusa un'istruttoria riguardano un'ampia gamma di mercati, tra cui quello assicurativo, dei servizi professionali, dei gas tecnici e del latte (TAVOLA 2.1).

⁸² SAPIO-IGI-SIAD-CHEMGAS; RISCHI DI MASSA; RISCHI AGRICOLI; SON-IGI-SIAD-IGAT; LATTE ASSOCIAZIONE ESERCENTI; AMMINISTRATORI DI CONDOMINI; AMMINISTRATORI DI CONDOMINI BIS.

⁸³ SAN PAOLO-LA FONDARIA-MILANO ASSICURAZIONI

⁸⁴ RISCHI DI MASSA

⁸⁵ SON-IGI-SIAD-IGAT; SAPIO-IGI-SIAD-CHEMGAS; RISCHI AGRICOLI

⁸⁶ TITANUS-CINEMA 5.

⁸⁷ PARMALAT-GRANAROLO; TAMOIL-RAM; FFSS-FERCOMIT; SIPAC.

⁸⁸ TAV.

⁸⁹ AMMINISTRATORI DI CONDOMINI; AMMINISTRATORI DI CONDOMINI BIS; LATTE ASSOCIAZIONE ESERCENTI; ECOLOGIA-EMIT-PASSAVANT; BARTOLOMEIS

⁹⁰ RISCHI AGRICOLI; FERCOMIT; POZZUOLI-FERRIES-GRUPPO LAURO; RISCHI DI MASSA

TAVOLA 2.1 - Distribuzione delle intese esaminate nel 1994 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

	Numero
Estrazione di minerali non energetici non metalliferi	1
Attività manifatturiere	4
di cui:	
- alimentari e bevande	1
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	2
- mezzi di trasporto diversi dagli autoveicoli	1
Costruzioni	2
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	1
Assicurazioni e fondi pensione	3
Attività professionali e altre attività imprenditoriali	3
Totale	14

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle intese

L'intesa

Il tratto tipico di ogni intesa rilevante per l'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 è una concertazione tra due o più imprese idonea a sostituire al comportamento indipendente di ciascuna di esse una forma di coordinamento delle rispettive linee di azione sul mercato.

In tale contesto, l'Autorità, sulla base di un ormai consolidato orientamento comunitario, ha adottato una nozione funzionale di impresa, affermando che deve qualificarsi tale qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Sulla base di tale principio sono stati considerati imprese, ai sensi della legge per la tutela della concorrenza e del mercato, anche soggetti, come i lavoratori autonomi, che dal punto di vista dell'ordinamento civilistico italiano sono chiaramente distinti dagli imprenditori ~~AMMINISTRATORI DI CONDOMINI~~.

Agli stessi fini, la rilevanza dell'attività economica deve essere ricondotta all'autonomia del soggetto sul mercato. L'Autorità ha così affermato che laddove più società facciano capo alla medesima entità imprenditoriale, difetta il requisito della pluralità di soggetti indipendenti e deve, quindi, escludersi la configurabilità di un'intesa ~~DOZZUOLI-FERRIES-GRUPPO LAURO~~.

Pertanto, nell'accertamento del concorso di una pluralità di soggetti nella realizzazione della fattispecie, necessario per l'applicazione dell'articolo 2, primo comma, occorre delineare la nozione di impresa avendo riguardo allo svolgimento, in modo indipendente, di un'attività economica.

Ulteriore elemento essenziale, per la qualificazione di una fattispecie come intesa rilevante ai sensi dell'articolo 2, primo comma, è la concertazione nell'attività di due o più soggetti altrimenti indipendenti sul mercato. Ogni forma di coordinamento e di cooperazione derivante da una concertazione tra imprese deve, infatti, essere considerata alla luce del principio in forza del quale, nell'ambito di un'economia di mercato, ciascun operatore deve determinare in maniera autonoma la propria politica di mercato. In occasione delle violazioni di tale principio si assiste, invece, all'eliminazione di ogni incertezza circa i futuri comportamenti dei concorrenti che rischia di dare luogo all'adozione di una serie di pratiche commerciali uniformi, tali da pregiudicare il normale funzionamento dei meccanismi di mercato.

Pertanto, al fine di garantire una reale effettività alla tutela apprestata, la nozione di intesa si caratterizza per la sua particolare ampiezza, riflesso dell'intenzione del legislatore, comunitario prima e nazionale poi, di ricomprendere in essa tutti quei comportamenti finalizzati a realizzare "iniziative comunque idonee ad alterare la libertà di concorrenza"⁹¹. In tal senso, infatti, oltre agli accordi e alle decisioni delle associazioni che, come è noto, corrispondono a forme di concertazione formalizzate, la figura della pratica concertata assume la portata di una nozione generale, comprensiva di tutte le ipotesi in relazione alle quali, benché non sia riscontrabile una formalizzazione negoziale del consenso, si è comunque in presenza di una concertazione relativa ai comportamenti concorrenziali di due o più imprese.

Alla luce di quanto precede, è evidente che un'intesa rilevante per l'articolo 2, comma 1, della legge può assumere le forme più varie. Tale assunto trova conferma nell'attività dell'Autorità relativa al periodo in esame. Sono stati infatti qualificati come intese, oltre ai comportamenti che discendono da ipotesi negoziali tipiche (ECOLOGIA-EMIT-PASSAVANT-BARTOLOMEIS), anche atti non riconducibili a schemi contrattuali tipici, quali lo scambio di dati e informazioni aziendali, la fissazione concertata di prezzi, l'impegno a non offrire condizioni più vantaggiose rispetto a quelle stabilite di concerto (RISCHI DI MASSA).

Un'ulteriore forma di intesa è stata ravvisata in corrispondenza di un accordo posto in essere da imprese concorrenti, relativo allo scambio di partecipazioni in società controllate, a propria volta concorrenti, pari al 49% del capitale sociale di queste ultime. Tale accordo si configurava come una forma di coordinamento tra imprese rilevante per l'articolo 2, comma 1, in ragione, oltre che dell'esistenza di partecipazioni incrociate, della rappresentanza assicurata a ciascuna impresa negli organi statutari dell'altra e della previsione di clausole per la gestione concordata delle due società (TITANUS-CINEMA 5).

Inoltre, sono stati ricondotti all'ipotesi di cui all'articolo 2, primo comma, atti di formalizzazione del consenso riguardanti categorie associative tradizionali e relativi, per esempio, a consorzi tra imprese e alle successive delibere consortili (FERCOMIT; RISCHI

⁹¹ TAR Lazio, sezione I, sentenza del 2 novembre 1993, n. 1549.

AGRICOLI), o alle decisioni di un'associazione tra professionisti (AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO). A tale riguardo, preme evidenziare, tra l'altro, la specifica rilevanza delle forme di concertazione che si sviluppano nell'ambito delle categorie associative tradizionali. In tali sedi, infatti, la presenza di una serie di meccanismi di controllo conferisce alle forme di collusione tra concorrenti caratteri di particolare stabilità.

L'Autorità ha poi avuto occasione di precisare i confini tra autonomia privata e regolamentazione normativa in ordine a talune forme di cooperazione. In tal senso è stato ritenuto che la natura obbligatoria di un consorzio non impedisce di ritenere quest'ultimo una fattispecie rilevante ai sensi dell'articolo 2, quando la legge prevede la possibilità di costituire una pluralità di consorzi (RISCHI AGRICOLI). Del pari, la natura pubblicistica di un ente non è stata giudicata ostativa all'applicazione del diritto della concorrenza se le decisioni di tale organismo sono in grado di influenzare le attività degli aderenti, già prima della loro approvazione da parte della pubblica autorità (AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO). Con un approccio analogo a quello seguito, pur se a fini diversi, dalle istituzioni comunitarie nella definizione dei rapporti tra misure statali e condotte private in sede di applicazione sia degli articoli 3, lettera f, 5, paragrafo 2 e 85 che degli articoli 90 e 86 del Trattato di Roma, l'Autorità ritiene, dunque, che ogni comportamento che non sia direttamente imposto da una prescrizione normativa sia da ascrivere all'ambito di autonomia privata che rileva per l'applicazione della legge n. 287/90.

L'oggetto o l'effetto anticoncorrenziale

Nell'applicazione del secondo comma dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha più volte chiarito che per oggetto dell'intesa deve intendersi non già il contenuto dell'accordo, quanto piuttosto l'obiettivo rispetto al quale l'accordo stesso risulta essere funzionale. Diversamente, per effetti dell'intesa si intendono tutte le conseguenze che l'accordo produce sull'assetto concorrenziale del mercato.

In proposito la Corte di Giustizia delle Comunità europee, con riferimento alla corrispondente previsione dell'articolo 85 del Trattato di Roma, ha affermato che il carattere non cumulativo, ma alternativo della presente condizione implica innanzitutto la necessità di prendere in considerazione l'oggetto dell'accordo, tenuto conto delle circostanze economiche in cui l'intesa deve trovare concreta applicazione. Le alterazioni del gioco della concorrenza possono derivare dall'intero accordo ovvero soltanto da alcune clausole dello stesso. Nel caso in cui l'esame dell'oggetto non riveli un grado sufficiente di restrittività della concorrenza, si dovranno prendere in considerazione gli effetti dell'accordo, al fine di verificare se, a seguito dell'intesa, il gioco della concorrenza è stato in concreto impedito, ristretto o falsato in modo sensibile. A questo proposito occorre considerare come, senza l'accordo in questione, la concorrenza potrebbe operare nell'ambito del mercato interessato.

Coerentemente con l'approccio comunitario l'Autorità ha affermato che, riscontrato l'oggetto restrittivo di un accordo, l'accertamento concreto degli effetti restrittivi della concorrenza derivanti dall'intesa non è necessario ai fini della constatazione della violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, dato il carattere alternativo dei due presupposti individuati dalla norma (RISCHI DI MASSA).

Quanto precede merita peraltro una precisazione. Pur se, come detto, affinché ricorra una fattispecie rilevante per l'articolo 2, comma 2, è sufficiente accertare l'oggetto anticoncorrenziale dell'intesa, non può comunque escludersi a priori che, anche in tali ipotesi, si palesi l'opportunità di procedere a un'analisi degli effetti dell'accordo, intesi peraltro come elemento indicativo della possibile natura restrittiva dell'accordo stesso, in relazione alla struttura del mercato in cui la fattispecie si inserisce. Essi possono rilevare infatti per l'accertamento di fattori che, pur non concorrendo a definire la fattispecie, sono necessari per una valutazione complessiva dell'intesa, in particolare sotto il profilo della consistenza della stessa.

Sul piano della valutazione degli effetti, la Corte di Giustizia ha più volte precisato che un accordo deve essere esaminato nel contesto giuridico ed economico nel quale esso è inserito; ciò implica la necessità di aver riguardo al modo in cui i rapporti di mercato si sarebbero svolti in assenza dell'intesa in oggetto e di considerare quest'ultima congiuntamente ad altri accordi similari eventualmente posti in essere sullo stesso mercato. Nel caso in cui ricorra la necessità di esaminare gli effetti, sarà, pertanto, indispensabile procedere ad un'attenta analisi economica dei mercati, tenendo nel debito conto una serie di fattori quali, ad esempio, la presenza di diritti di proprietà intellettuale, il grado di concorrenza esistente sul mercato interessato e il modo in cui i concorrenti reagiscono agli effetti prodotti dall'accordo (AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO, RISCHI DI MASSA).

In una diversa prospettiva, è stato ribadito che non necessariamente gli effetti restrittivi della concorrenza debbono essere intenzionali (RISCHI DI MASSA). In tal senso devono ritenersi ricompresi tra gli effetti di un'intesa tutti quegli accadimenti ad essa connessi che, ancorché non previsti, oggettivamente rientrano nell'*quod plerumque accidit*

La consistenza

La nozione di consistenza di un'intesa esprime l'intensità della distorsione della concorrenza prodotta dall'intesa stessa nell'ambito del mercato interessato. Dato il riferimento alla consistenza inserito nell'articolo 2 della legge l'Autorità deve esaminare, in relazione a ogni singolo caso, gli elementi presenti nella fattispecie concreta utili a valutare l'incidenza dell'intesa rispetto al normale svolgersi dei rapporti di mercato in un contesto concorrenziale.

In questa prospettiva possono essere oggetto di analisi, oltre alle quote di mercato delle imprese coinvolte nell'intesa (RISCHI DI MASSA), altri indicatori della struttura dello stesso mercato, nonché i possibili effetti dell'intesa sull'andamento dell'offerta e della domanda in relazione ai prodotti e servizi interessati dall'operazione.

L'Autorità ha interpretato il concetto di consistenza definendolo in termini di influenza che la distorsione prodotta dall'intesa esercita sul gioco della concorrenza nel mercato di riferimento. Al fine della valutazione della consistenza essa ha infatti affermato che, nel caso di associazioni professionali, ciascun singolo tariffario, indipendentemente dal numero degli operatori economici che interessa, concorre a determinare un effetto complessivo e cumulativo di delimitazione dell'autonomia di comportamento del complesso degli operatori del settore nella fissazione dei prezzi nei vari ambiti locali nei quali operano gli aderenti alle associazioni (AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO).

L'accertamento della consistenza di un'intesa impone evidentemente la preventiva individuazione del mercato nell'ambito del quale operare tale verifica. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, secondo comma, tale mercato deve coincidere con l'intero mercato nazionale o almeno con una sua parte rilevante. L'individuazione del mercato risente necessariamente delle peculiarità delle fattispecie esaminate (AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO); l'analisi degli eventuali effetti sulla concorrenza derivanti da una pratica restrittiva, infatti, può avere riguardo esclusivamente ad ambiti geografici locali, ovvero a una pluralità di mercati locali, anche corrispondenti all'intero territorio nazionale. Inoltre, nelle ipotesi in cui i mercati esaminati siano particolarmente frammentati, il concetto di rilevanza non attiene all'incidenza del mercato locale sul totale dell'economia nazionale, quanto piuttosto alla sua significatività per il consumatore, in relazione alle alternative di cui quest'ultimo possa ragionevolmente disporre.

Le tipologie di intese pregiudizievoli

Relativamente alle diverse tipologie di intesa, una distinzione di carattere generale può essere effettuata tra accordi orizzontali e verticali. Come è noto, i primi sono quelli che intervengono tra soggetti operanti nello stesso mercato, mentre i secondi sono quelli cui partecipano imprese operanti su mercati distinti, ma relativi a prodotti o servizi collocati in stadi successivi di un medesimo processo produttivo.

Intese orizzontali

Quanto alle intese orizzontali, l'Autorità ha, in primo luogo, ritenuto contrarie al disposto dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 alcune fattispecie non tipizzate dalla norma.

Così, uno scambio di informazioni è stato ritenuto un'attività illecita ai sensi della citata disposizione, poiché tali informazioni erano relative alla posizione di ogni singola impresa sul

mercato e pertanto erano idonee a consentire il controllo reciproco dell'attività commerciale delle imprese (RISCHI DI MASSA). In tale ipotesi, è stato inoltre escluso che l'obbligo per le imprese di comunicare tali informazioni anche all'ISVAP e al Ministero dell'Industria fosse idoneo a conferire a queste ultime il carattere della notorietà. Nello stesso senso, l'Autorità ha escluso che la comunicazione di tali informazioni a organi dello Stato potesse costituire una giustificazione normativa dello scambio di informazioni tra imprese. Peraltro, la valenza anticoncorrenziale della pratica risultava acuita dalla circostanza che essa veniva a inserirsi in un più ampio schema collusivo, rafforzando altre pratiche concertate tra le stesse imprese concorrenti.

La rilevanza, sotto il profilo concorrenziale, delle informazioni riservate, è stata inoltre uno degli elementi in base ai quali l'Autorità ha ravvisato un oggetto restrittivo in uno scambio di partecipazioni operato tra due società madri, con riferimento al capitale di due società partecipate. L'accordo, infatti, garantiva alle parti la conoscenza dei reciproci comportamenti commerciali in virtù della presenza di entrambe le società madri negli organi societari delle partecipate. In conseguenza le imprese erano in grado, da un lato, di porre in essere una continua attività di collaborazione e dall'altro di conoscere le reazioni reciproche e osservare le conseguenze di eventuali comportamenti non cooperativi (TANUS-CINEMA 5).

In violazione del disposto dell'articolo 2, comma 2, è stato ritenuto un accordo tra più imprese assicurative volto a mantenere un determinato equilibrio tra le rispettive posizioni di mercato, rinunciando, di fatto, a sopravanzarsi vicendevolmente. In altri termini, al meccanismo regolatore del mercato veniva sostituita una forma di pianificazione privata (RISCHI DI MASSA).

Con specifico riferimento alla fattispecie di cui al secondo comma, lettera a, dell'articolo 2, l'Autorità ha ritenuto che la fissazione concertata, da parte di imprese concorrenti, delle tariffe per i servizi resi costituisca un'intesa lesiva della concorrenza (RISCHI DI MASSA; AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO). Le intese orizzontali sui prezzi richiedono una valutazione particolarmente severa, poiché vertono sul più significativo tra gli strumenti concorrenziali e limitano in maniera estremamente significativa la possibilità di scelta dei consumatori.

In particolare, la fissazione uniforme di prezzi minimi comprime la concorrenza su uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese, in quanto, come affermato dalla stessa Corte di Giustizia delle CE, "per sua stessa natura, l'accordo che fissi un prezzo minimo (...) per il complesso degli operatori economici del mercato di cui trattasi, ha l'oggetto di alterare il gioco della concorrenza sul mercato stesso"⁹².

La fissazione di prezzi minimi non può essere giustificata dalla volontà di garantire un'adeguata qualità del servizio prestato. Non è infatti plausibile che un soggetto economico sottratto alla concorrenza sul prezzo e quindi in grado di ottenere una remunerazione minima garantita,

⁹² Sentenza del 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC/Clair.

possa risultare incentivato a migliorare la qualità sul servizio. Come affermato dalla Commissione CE, "l'imposizione di prezzi minimi non può in nessun caso giustificarsi con un asserito intento di garanzia della qualità. A tal fine, una misura di questo genere è inutile ed inefficace"⁹³. Qualora pur si supponga che la fissazione di prezzi minimi costituisca una garanzia contro pratiche sleali, è da ritenere che essa non sarebbe comunque una ragione sufficiente per sottrarre un intero mercato all'applicazione delle regole di concorrenza.

Quanto ad un sistema di tariffe massime, è stato ritenuto che non possa escludersi che tali limitazioni ai prezzi costituiscano una restrizione della concorrenza, in quanto interferiscono nel meccanismo della libera fissazione dei prezzi e dell'adattamento della domanda e dell'offerta alle condizioni di mercato.

L'Autorità ha ravvisato l'esistenza di violazioni al disposto dell'articolo 2, secondo comma, lettera b, in delibere consortili finalizzate a impedire l'immissione di nuovi prodotti sul mercato (RISCHI AGRICOLI). Nella fattispecie lo scopo ultimo dell'intesa era quello di consentire, mediante la preclusione di ogni modifica nella struttura della domanda, il mantenimento di un equilibrio, concordato tra le imprese aderenti, relativamente alle rispettive posizioni di mercato.

In quanto tali, le medesime fattispecie presentavano pertanto un'autonoma rilevanza anche ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, lettera c, così come le delibere consortili volte a impedire passaggi di clientela, o aventi a oggetto il riparto dei rischi che derivano dall'attività di impresa. Come è noto, infatti, la nozione di ripartizione nei mercati non concerne soltanto le forme di suddivisione geografica, ma si estende altresì alla ripartizione di uno o più mercati in termini di quote detenute nell'ambito di ciascuno di essi.

Un tratto spesso comune a tali pratiche è, inoltre, l'ostacolo frapposto a ogni possibilità per i nuovi operatori di accedere al mercato. Tale circostanza è stata, ad esempio, riscontrata con riferimento ad accordi consortili diretti a creare un rapporto di esclusiva con soggetti la cui collaborazione, in qualità di tecnici specializzati, sia necessaria a qualunque produttore voglia operare sul mercato (RISCHI AGRICOLI).

L'Autorità ha ritenuto conforme alle prescrizioni dell'articolo 2, comma 2, e quindi pienamente lecita, l'intesa relativa alla costituzione di un consorzio aperto, su base non discriminatoria, alla partecipazione di imprese terze, e nel quale le singole consorziate godevano di completa autonomia riguardo alla possibilità di partecipare, in concorrenza tra loro, a tutte le attività alle quali il consorzio stesso non fosse direttamente interessato (PERCOMIT).

Intese verticali

⁹³ Decisione del 15 dicembre 1992, caso IV/29883, UGAL/BNIC.

⁹⁴ Sentenza del 25 novembre 1981, cause congiunte 46 e 63/82, VBBB/VBVB.

Nel periodo in esame soltanto in un caso (FERCOMIT), l'Autorità ha avuto occasione di valutare una concertazione verticale. Tale consorzio, infatti, pur presentando profili di cooperazione orizzontale si caratterizzava principalmente come un fenomeno di integrazione verticale, poiché le imprese aderenti risultavano in prevalenza collocate in stadi diversi del processo produttivo. In proposito, in assenza di effetti esterni significativi di restrizione della concorrenza, la circostanza che le intese fossero poste in essere da soggetti tra i quali non sussistevano rapporti concorrenziali è stata ritenuta sufficiente a escludere la sussistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge.

Autorizzazioni in deroga

In alcune circostanze, intese restrittive della concorrenza, e quindi in contrasto con il divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, possono determinare effetti positivi sulle condizioni di offerta di beni e servizi, in particolare favorendo l'aumento o il miglioramento qualitativo della produzione o della distribuzione, ovvero l'introduzione e la diffusione di innovazioni di processo o di prodotto.

In questi casi, l'articolo 4 prevede che intese o categorie di intese vietate ai sensi dell'articolo 2, possano essere autorizzate, per un periodo di tempo limitato, laddove gli effetti positivi che da esse conseguono siano tali da comportare anche sostanziali benefici per i consumatori.

In tal senso, l'Autorità ha ritenuto autorizzabile un'intesa posta in essere da imprese concorrenti sulle condizioni di prestazione di determinati servizi alla clientela, in quanto gli effetti di riduzione dei costi necessari alla prestazione dei servizi, derivanti dall'intesa, risultavano tali da consentire ai consumatori di fruire degli stessi a prezzi più convenienti (parere ACCORDI INTERBANCARI-ABI). Un sostanziale beneficio per i consumatori è stato inoltre ravvisato anche in relazione alla capacità dell'intesa di determinare un miglioramento delle condizioni di offerta del prodotto rispetto ad elementi diversi dal prezzo, quale l'aumento delle possibilità di scelta dei consumatori stessi in ordine alle modalità di accesso al servizio oggetto dell'accordo e di fruizione dello stesso (parere ACCORDI ABI-BANCOMAT).

Ai sensi dell'articolo 4, peraltro, un'autorizzazione in deroga al divieto di cui all'articolo 2 può essere accordata soltanto qualora le restrizioni alla concorrenza conseguenti all'intesa siano necessarie e proporzionali al perseguimento di quelle finalità di miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato espressamente indicate dalla legge. La sussistenza di tali circostanze è stata, ad esempio, riscontrata con riferimento a un accordo i cui effetti restrittivi erano strettamente indispensabili al funzionamento del mercato, in un momento di transizione da un regime di completa regolamentazione a un sistema liberalizzato (RICHI AGRICOLI).

Infine, perché un'intesa restrittiva possa essere autorizzata è necessario che essa non elimini la concorrenza su una parte sostanziale del mercato. In questo senso l'Autorità ha ritenuto

applicabile la deroga di cui all'articolo 4 a un'intesa che, quantunque diretta alla fissazione di condizioni uniformi di prestazione del servizio alla clientela, lasciava tuttavia alle imprese partecipanti ampie possibilità di differenziazione rispetto al prezzo praticato ai consumatori e ad altri aspetti economici del servizio (parere ACCORDI ABI-BANCOMAT).

Le sanzioni

In un solo caso (RISCHI DI MASSA), l'Autorità ha esercitato il potere sanzionatorio ad essa conferito dall'articolo 15 della legge n. 287/90 per i casi di gravi e durevoli infrazioni del divieto di cui all'articolo 2. Nella fattispecie, la sussistenza delle condizioni previste dalla norma per l'esercizio del potere sanzionatorio è stata desunta dal concorso di una serie di elementi quali l'effettiva attuazione dell'accordo anticoncorrenziale, la natura particolarmente qualificata degli elementi investiti dall'intesa rispetto al prodotto rilevante, nonché i caratteri di particolare stabilità dell'intesa, derivanti dalla sua durata.

Nello stesso procedimento elementi di diversa natura hanno peraltro indotto l'Autorità a quantificare la sanzione nel minimo edittale. In tal senso hanno assunto particolare rilievo la collaborazione prestata dalle parti allo svolgimento dell'istruttoria nonché le concrete attività poste in essere da queste ultime al fine di modificare la situazione in senso conforme all'articolo 2.

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

Gli abusi esaminati: dati di sintesi

Nel corso del 1994 l'Autorità, a seguito di formali procedimenti istruttori, ha riscontrato in 5 casi l'esistenza di violazioni dell'articolo 3 della legge, che vieta l'abuso di posizione dominante⁹⁵. In 4 casi essa è intervenuta a seguito di denunce di terzi⁹⁶, mentre in un caso l'iniziativa è spettata all'Autorità stessa⁹⁷. Al termine di un'istruttoria, data la gravità della violazione riscontrata, è stata irrogata anche una sanzione amministrativa⁹⁸.

L'Autorità ha inoltre avviato un procedimento istruttorio per verificare una presunta inottemperanza a una sua precedente delibera con cui era stata accertata una violazione dell'articolo 3⁹⁹. Nel corso del procedimento, l'impresa ha peraltro dimostrato di avere posto in essere iniziative idonee a ottemperare alle prescrizioni dell'Autorità.

Nei primi tre mesi del 1995 sono state concluse 3 istruttorie in base alle quali si è accertato il carattere abusivo di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante¹⁰⁰; in un caso è stata disposta l'irrogazione di una sanzione¹⁰¹.

Al 31 marzo 1995 risultano avviate 8 istruttorie per presunti abusi di posizione dominante¹⁰².

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione degli abusi

Posizione dominante

L'Autorità è stata più volte chiamata a esaminare fattispecie in cui la posizione dominante dei soggetti che ponevano in essere comportamenti suscettibili di essere considerati abusivi derivava dal conferimento, in capo agli stessi, di diritti speciali o esclusivi (IBAR-SEA; ASSOUTENTI-ALITALIA; DE MONTIS-AEROPORTI DI ROMA; TELSYSTEM-SIP). La concessione di diritti esclusivi consente, infatti, ai titolari degli stessi di agire sul mercato in quella posizione di indipendenza nei confronti dei concorrenti, dei clienti e dei consumatori, che costituisce il tratto caratterizzante di ogni posizione dominante. Inoltre il potere economico conferito dalla legge ad un monopolista legale può essere spesso esercitato anche su mercati diversi da quelli oggetto della riserva.

⁹⁵ AIS-ATI-ITALKAL; POZZUOLI-FERRIES-GRUPPO LAURO; ASSOUTENTI-ALITALIA; VIACARD; IBAR-SEA.

⁹⁶ AIS-ATI-ITALKAL; POZZUOLI-FERRIES-GRUPPO LAURO; ASSOUTENTI-ALITALIA; IBAR-SEA.

⁹⁷ VIACARD.

⁹⁸ IBAR-SEA.

⁹⁹ IBAR-AEROPORTI DI ROMA.

¹⁰⁰ TELSYSTEM-SIP; DE MONTIS-AEROPORTI ROMA; TEKAL-ITALCEMENTI.

¹⁰¹ TEKAL-ITALCEMENTI.

¹⁰² SILB-SIAE; IBAR-SEA bis; SNAI-UNIRE; ASSITAL-SIP; SIGN-STET-SIP; MESSINA-LLOYD TRIESTINO; ITALCHIMICA-ENICHEM; NUOVA ITALIANA COKE-PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA.

La questione si pone con particolare evidenza in riferimento all'esigenza di salvaguardia di una concorrenza effettiva sui mercati contigui a quello nell'ambito del quale l'impresa concessionaria di un diritto esclusivo si trova in posizione dominante. Laddove la titolarità di un diritto esclusivo comporti anche la disponibilità di un'infrastruttura essenziale, quale, ad esempio, una rete di telecomunicazioni necessaria per lo svolgimento di attività in regime di concorrenza, l'impresa concessionaria può essere in grado di estendere su quest'ultimo mercato la propria posizione dominante, in forza del controllo esclusivo da essa esercitato su tale risorsa essenziale.

Evidentemente, la posizione dominante può anche derivare dal normale funzionamento dei meccanismi di mercato. In tal caso, l'individuazione di tale posizione discende da un'analisi che, sulla base di profili di natura tanto quantitativa che qualitativa, è essenzialmente diretta ad accertare la possibilità per l'impresa considerata di adottare, per un periodo di tempo sufficientemente lungo, comportamenti significativamente indipendenti da quelli posti in essere da eventuali concorrenti presenti nel mercato (E.KAL-ITALCEMENTI).

In proposito, può essere utile ribadire che consistenti quote di mercato costituiscono esclusivamente uno degli elementi presuntivi di una posizione dominante, dovendosi tenere adeguatamente conto, al riguardo, anche delle quote dei principali concorrenti e della stabilità nel tempo della posizione relativa dell'impresa nel mercato interessato (E.KAL-ITALCEMENTI).

Per quanto attiene, invece, ai profili qualitativi, occorre considerare la struttura del mercato rilevante, esaminando l'esistenza di eventuali impedimenti di natura giuridica, tecnica o economica all'accesso al mercato, quali, ad esempio, la necessità di una capillare rete distributiva con caratteristiche di esclusiva, o la limitata disponibilità di una materia prima indispensabile (AIS-ATI-ITALKAL, TEKAL-ITALCEMENTI).

Su un piano più generale, la presenza di imprese concorrenti sul mercato rilevante è perfettamente compatibile con la sussistenza di una posizione dominante, considerando l'indipendenza di comportamento - e non già l'entità della quota detenuta - quale elemento essenziale di tale nozione (TEKAL-ITALCEMENTI, POZZUOLI-FERRIES-GRUPPO LAURO).

Ambito di applicazione dell'articolo 8

Nel corso del 1994, l'Autorità ha avuto modo di ribadire i criteri di interpretazione già elaborati in merito all'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 287/90, che, come è noto, da un lato permette di assoggettare alla normativa a tutela della concorrenza imprese pubbliche e private su un piano di completa parità e dall'altro, riconosce che il conferimento della titolarità di diritti speciali o esclusivi a taluni soggetti, connesso al perseguimento di attività di interesse generale, può comportare una limitazione dell'applicazione dei principi di tutela della concorrenza.

Con particolare riferimento al secondo comma dell'articolo 8, è evidente che la circostanza che si tratti di un'ipotesi derogatoria rispetto ai principi ispiratori della legge n. 287/90, impone un'interpretazione della norma molto restrittiva. Un'opera esegetica della medesima natura è resa altresì necessaria dal rinvio all'ordinamento comunitario contenuto nell'articolo 1, comma 4 della legge, e dall'applicazione che in quell'ambito è stata data all'analogia disposizione di cui all'articolo 90, secondo comma, del Trattato CEE, speculare alla norma dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90.

Sulla base di tali considerazioni l'Autorità ha ritenuto essenziale vincolare l'ambito di applicazione della deroga di cui all'articolo 8, secondo comma, al rispetto dei principi di necessità e proporzionalità in rapporto alle finalità di interesse generale specificamente perseguite.

I principi ai quali si è fatto riferimento trovano espressione nell'affermazione, più volte ribadita, secondo la quale "un'impresa incaricata per legge di un servizio di interesse economico generale è esentata dal rispetto delle norme nazionali a tutela della concorrenza e del mercato solo qualora il comportamento in corso di valutazione, nella sua specifica manifestazione e in rapporto alla concreta fattispecie di volta in volta esaminata, risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per salvaguardare l'equilibrio economico dell'ente e per consentire allo stesso il perseguimento delle sue finalità istituzionali" (AR-SEA; ASSOUTENTI-ALITALIA).

Per quanto attiene all'estensione oggettiva della riserva, l'Autorità ha ribadito la piena applicabilità delle norme a tutela della concorrenza nei casi in cui lo svolgimento in via esclusiva di un determinato servizio non sia previsto dalla legge e non sia comunque essenziale al perseguimento degli specifici compiti affidati per legge all'impresa (IBAR-SEA; DE MONTIS-AEROPORTI DI ROMA).

Inoltre, in presenza di disposizioni comunitarie direttamente efficaci, che aboliscano il regime di esclusiva in relazione all'esercizio di un dato servizio, il disposto dell'articolo 8 non può essere addotto a giustificazione della riserva. In questo caso, infatti, dal momento in cui l'atto comunitario assume efficacia nell'ordinamento interno l'attività economica non è più soggetta a riserva e rientra, quindi, nella sfera campo della libertà di iniziativa economica privata, prevista e garantita dall'articolo 41 della Costituzione (ELSYSTEM-SIP).

Comportamenti abusivi

Generalità

I comportamenti abusivi dell'impresa in posizione dominante formano oggetto del divieto formulato dall'articolo 3 della legge n. 287/90, norma che, peraltro, si limita a formulare una regola generale alla quale si aggiunge l'indicazione di una serie di condotte abusive, di valore meramente esemplificativo. Per pervenire, dunque, a una compiuta definizione della nozione di

abuso e a una conseguente delimitazione del campo di applicazione dell'articolo 3, è necessario far riferimento agli obiettivi di tutela che la norma è volta a perseguire.

Un primo utile elemento è rappresentato dalla diversa struttura che l'articolo 3 presenta rispetto alla norma sancita dall'articolo 2. Nel caso degli abusi, infatti, il legislatore non ha previsto, a differenza di quanto accade per le intese, alcuna possibilità di deroga al divieto. Ciò è dovuto, evidentemente, alla circostanza che, mentre i possibili benefici per i consumatori derivanti da certe forme di cooperazione tra imprese indipendenti hanno reso opportuna la previsione di eventuali esenzioni rispetto a fattispecie di intese altrimenti vietate, lo stesso non può dirsi per gli abusi. Essi, infatti, non presentano, neppure in astratto, l'idoneità a favorire interessi ritenuti meritevoli di tutela e, pertanto, sono resi oggetto di un rigido divieto.

Agli stessi fini rileva il diverso atteggiamento che il legislatore ha adottato nei confronti delle posizioni dominanti, a seconda che il loro esame avvenga nel quadro della disciplina dell'articolo 3 ovvero in quello del controllo delle concentrazioni tra imprese. In quest'ultimo caso, come è noto, l'Autorità può vietare un'operazione se questa comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Nel caso dell'abuso di posizione dominante, invece, il legislatore considera quest'ultima come un mero presupposto dell'eventuale illiceità di determinati comportamenti di imprese. Alcuni comportamenti, infatti, non sono illeciti per sé, ma lo diventano solo in quanto posti in essere da un'impresa in posizione dominante. In generale infatti, in presenza di un grado di concorrenza soddisfacente, ogni azione unilaterale di un'impresa trova un limite nella possibile reazione da parte di altri concorrenti e ciò elimina la necessità di uno specifico intervento repressivo.

L'articolo 3 della legge n. 287/90

L'applicazione da parte di un'impresa in posizione dominante di sconti o premi di fedeltà costituisce una condotta abusiva, laddove essa risulti tale da determinare ingiustificate restrizioni della concorrenza pregiudicando la permanenza o l'accesso al mercato di altri fornitori (POZZUOLI FERRIES-GRUPPO LAURO; TEKAL-ITALCEMENTI). Un sistema di sconti di fedeltà consente, infatti, all'impresa fornitrice di praticare un trattamento differenziato dei propri acquirenti, volto a privilegiare quei soggetti che, per la totalità o per una quota rilevante del loro fabbisogno, indirizzano le proprie scelte di approvvigionamento verso la stessa impresa fornitrice. Ne consegue che spesso un sistema di sconti di fedeltà tende di fatto a configurarsi come un rapporto di fornitura esclusiva.

A questo stesso proposito l'Autorità ha ritenuto irrilevante la circostanza che lo sconto venga poi accordato dall'impresa indipendentemente dalla effettiva riscontrata fedeltà da parte del cliente. Ciò che infatti principalmente influenza la condotta commerciale degli acquirenti

rispetto ad un produttore in posizione dominante è l'iniziale minaccia di negare lo sconto, che può risultare di per sé idonea a dissuadere i clienti dal rivolgersi ad imprese concorrenti.

L'Autorità ha avuto anche occasione di valutare comportamenti finalizzati a consentire all'impresa dominante di trarre il massimo profitto dalla propria posizione nel mercato. In tale categoria rientrano le condotte volte all'imposizione di condizioni contrattuali particolarmente gravose, di cui all'articolo 3, lettera a, della legge n. 287/90. In tal senso, l'Autorità ha ritenuto abusivo il comportamento di un'impresa in posizione dominante consistente nel rifiuto di incorporare nelle tariffe il corrispettivo per i servizi non prestati (AR-SEA).

In proposito è stato inoltre osservato che, anche nel caso in cui sia necessario l'intervento di un successivo provvedimento amministrativo, la determinazione di prezzi e tariffe è comunque un atto riferibile all'autonomia decisionale dell'impresa che materialmente li stabilisce e in quanto tale imputabile all'impresa stessa. L'applicazione del principio data dall'Autorità appare ispirata più a un dato sostanziale che a quello formale del soggetto che approva lo stesso atto. In ambito concorrenziale, infatti, l'elemento rilevante è quello del soggetto che autonomamente compie un determinato atto rilevante in relazione alle regole di concorrenza e non quello del soggetto, in questo caso la Pubblica Amministrazione, che di tale atto formalizza la portata.

Muovendo dal presupposto che il divieto di cui all'articolo 3 impone alle imprese in posizione di dominio su un dato mercato il rispetto di regole e limiti più severi di quelli applicabili alle imprese che non si trovano in tale situazione, l'Autorità ha inoltre riscontrato un comportamento abusivo, ai sensi dell'articolo 3, lettera a, in casi in cui a fronte della prestazione di un dato servizio l'impresa dominante ha richiesto ai propri clienti oneri che costituiscono un aggravio ingiustificato, ove considerati alla luce dei costi complessivi di fornitura del servizio (CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA, CASSA DI RISPARMIO DI LUCCA, BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DELL'LAZIO).

Conformemente alla giurisprudenza comunitaria, l'Autorità ha anche ritenuto abusivo, in quanto diretto ad imporre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, il comportamento di un'impresa in posizione dominante consistente nel limitare, attraverso restrizioni alla rivendita, la libertà commerciale del distributore, in una situazione in cui tale libertà è già fortemente condizionata dal rapporto di dipendenza con l'impresa in posizione dominante (AIS-ATI-ITALKAL).

Un'ulteriore forma di imposizione di condizioni contrattuali particolarmente gravose è stata riscontrata con riferimento alle limitazioni imposte agli utilizzatori di un servizio in relazione alla scelta delle modalità di pagamento dello stesso (ACARD).

L'impedimento o la limitazione alla produzione, agli sbocchi o gli accessi al mercato, allo sviluppo tecnico o al progresso tecnologico, a danno dei consumatori si possono sostanziare

anche nell'impedire che alcuni soggetti esercitino determinati servizi in autoproduzione. In proposito, l'Autorità ha ritenuto abusivo il rifiuto, opposto senza giustificazioni obiettive dall'impresa in posizione dominante, di consentire a terzi l'utilizzo di un'infrastruttura essenziale per lo svolgimento in autoproduzione di un determinato servizio (AR-SEA).

Analoghi profili di illiceità, ai sensi dell'articolo 3, sono stati individuati in relazione al comportamento dell'impresa dominante che, attraverso la limitazione della disponibilità di una risorsa scarsa ed essenziale allo svolgimento del servizio, impedisce ad altri operatori l'accesso al mercato, rendendo impossibile che la domanda inevasa venga soddisfatta da questi ultimi (ASSOUTENT-FALITALIA).

E' stato altresì affermato che il rifiuto di contrarre da parte di un'impresa in posizione dominante, in assenza di impossibilità oggettive a provvedere alle forniture o di giustificati motivi economici, può integrare un'ipotesi di abuso in quanto suscettibile di pregiudicare o limitare arbitrariamente le possibilità di accesso o di permanenza di imprese concorrenti nel mercato (AIS-ATI-ITALKALI; DE MONTIS-AEROPORTI DI ROMA; TELSYSTEM-SIP). Lo svantaggio concorrenziale inflitto in questo modo dall'impresa dominante ai propri concorrenti presenta, qualora si tratti di un mercato nuovo, profili di particolare gravità (TELSYSTEM-SIP). Infatti, anche se all'abuso viene posto termine, l'impresa che ne è stata vittima si trova nell'impossibilità di recuperare tanto i profitti perduti sino a quando le è stato negato l'accesso al mercato, quanto la posizione che nel frattempo avrebbe potuto acquisire sul mercato stesso.

E' appena il caso di osservare che il principio applicato al caso di specie dall'Autorità è distinto da quello disciplinato dal disposto dell'articolo 2597 del codice civile, che prevede, in capo al soggetto titolare di un monopolio legale, l'obbligo di contrarre con tutti coloro che lo richiedano. Per la normativa a tutela della concorrenza, infatti, il presupposto non è necessariamente quello della titolarità di una situazione giuridica soggettiva dalla quale origina un monopolio legale, essendo a tal fine sufficiente la semplice presenza di una posizione dominante, comunque determinata. Inoltre il soggetto agente può trovare nell'esistenza di circostanze oggettive una valida giustificazione al proprio rifiuto. In altri termini, in questo caso il legislatore conferisce all'Autorità un ampio potere di valutare, alla stregua degli elementi di fatto relativi al caso in esame, tutte le circostanze oggettive e soggettive che possono giustificare il rifiuto a contrarre dell'impresa in posizione dominante. Naturalmente, l'abuso è ancor più evidente quando il rifiuto, provenendo dal monopolista legale, integra anche una violazione dell'articolo 2597 del codice civile.

In presenza di particolari circostanze anche la vendita di un prodotto a prezzi inferiori ai costi variabili può configurarsi come una pratica anticoncorrenziale, laddove quest'ultima si presenti come la concreta attuazione di un disegno volto a limitare l'accesso di altri concorrenti al mercato (TEKAL-ITALCEMENT).

L'Autorità ha ritenuto abusivo il comportamento di un soggetto economico in posizione dominante che applica condizioni contrattuali differenziate in relazione a prestazioni sostanzialmente equivalenti, rese alla propria clientela e alla clientela di imprese concorrenti. Queste ultime, infatti, subiscono un ingiustificato svantaggio concorrenziale, dovendo sopportare un aggravio dei costi e rischiando di perdere parte della propria clientela a vantaggio dell'impresa dominante che vede, in tal modo, ulteriormente rafforzata la propria posizione (CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA, CASSA DI RISPARMIO DI LUCCA, BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DELL'LAZIO).

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

Le operazioni di concentrazione esaminate: dati di sintesi

L'Autorità ha concluso, nel corso del 1994, 597 procedimenti relativi ad operazioni di concentrazione. In 531 casi è stata assunta una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge, mentre i restanti 66 procedimenti sono stati conclusi per archiviazione. Duecentonovantuno decisioni hanno riguardato concentrazioni tra imprese economicamente indipendenti. In 3 casi si è avviata un'istruttoria per accertare se le operazioni comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza¹⁰³. Tutti i casi esaminati nel corso dell'anno sono stati ritenuti compatibili con le esigenze di tutela del mercato di cui alla legge n. 287/90.

In 8 casi (di cui uno nei primi mesi del 1995) è stato avviato un procedimento per inottemperanza degli obblighi di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90 e all'articolo 13 della legge n. 153/94. In 6 di questi casi sono state irrogate sanzioni amministrative¹⁰⁴.

Nei primi tre mesi del 1995 l'Autorità ha analizzato 171 operazioni di concentrazione, di cui 97 tra imprese economicamente indipendenti. Nel periodo è stata portata a termine un'istruttoria in merito a un'operazione di concentrazione, che è stata ritenuta compatibile con le disposizioni a tutela della concorrenza¹⁰⁵. E' stata inoltre conclusa una procedura istruttoria con cui è stata accertata, in un caso di concentrazione autorizzata subordinatamente al rispetto di determinate condizioni, l'ottemperanza da parte delle imprese alle prescrizioni dell'Autorità¹⁰⁶.

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle concentrazioni

Controllo preventivo delle operazioni di concentrazione

Nel corso del 1994 l'Autorità ha ulteriormente chiarito, sotto taluni specifici profili, le modalità di calcolo del fatturato realizzato a livello nazionale dalle imprese parti dell'operazione di concentrazione, al fine di evitare incertezze in merito alle soglie superate le quali insorge l'obbligo di comunicazione preventiva. L'Autorità ha ritenuto che il fatturato realizzato dall'insieme delle imprese interessate ricomprenda, oltre al fatturato dell'impresa acquisita e delle sue controllate, il fatturato dell'impresa acquirente e quelli relativi a tutte le imprese che risultano controllanti la società acquirente oppure da essa controllate. Dall'aggregato vengono detratte sia le imposte indirette, sia quella parte di fatturato realizzato tra le medesime imprese,

¹⁰³ SAN PELLEGRINO-GARMA-COMPAGNIE FINANCIÈRE DU HAUT RHIN; AKZO CHEMICAL-ENICHEM SYNTHESIS; DAVIDE CAMPARI MILANO-SOCIETÀ ITALIANE KONINKLIJKE BOLS WESSEANEN

¹⁰⁴ SIO-PERGINE, PRAEVIDENTIA-TIRRENA, CONSAP-NUOVA TIRRENA, ITALGAS SUD-MERIDIONALI ACQUE, EUROFLY-AVIOFIN AIR EUROPE, CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE

¹⁰⁵ CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE

¹⁰⁶ FERROVIE DELLO STATO-SOGIN

secondo i principi seguiti per il consolidamento dei bilanci; deve essere incluso il fatturato relativo a tutte le imprese che sono state acquisite nell'esercizio in corso (PARTESA-VARIE SOCIETÀ).

In base a tali principi, l'Autorità ha ritenuto che ricadessero nella sua competenza, da un lato, le operazioni di acquisizione di imprese estere in tutti i casi in cui l'impresa acquirente e le imprese controllanti quest'ultima o da essa controllate realizzavano nel territorio nazionale un fatturato superiore alla soglia prevista per l'insieme delle imprese interessate (SIRTI-SETRAP; AUTOGRILL-HARMESA) e, dall'altro, le operazioni di concentrazione fra imprese estere, realizzate al di fuori dei confini nazionali, sempre nel caso in cui le imprese interessate dall'operazione raggiungevano, nel territorio italiano, le soglie di fatturato indicate dall'articolo 16 della legge¹⁰⁷.

Nel corso dell'anno hanno trovato applicazione i criteri per l'individuazione delle operazioni soggette a obbligo di comunicazione preventiva introdotti, limitatamente alle concentrazioni tra imprese operanti nel settore cinematografico, dall'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153. Tale norma prevede l'obbligo di comunicazione preventiva all'Autorità per le operazioni di concentrazione a seguito delle quali un'impresa venga a detenere o controllare direttamente o indirettamente, anche in una sola delle dodici città capozona della distribuzione cinematografica indicate nella legge n. 153/94, una quota superiore al 25% del fatturato della distribuzione cinematografica e, contemporaneamente, del numero delle sale cinematografiche ivi in attività¹⁰⁸. A questo riguardo, l'Autorità ha precisato che il fatturato realizzato nella distribuzione cinematografica, di cui all'articolo 13 della legge n. 153/94, deve essere individuato facendo riferimento al ricavo complessivo derivante dalla proiezione in sala dei film (in particolare, all'incasso netto dei botteghini, in seguito alla detrazione dell'imposta sullo spettacolo e dell'imposta sul valore aggiunto, prima della ripartizione delle entrate tra noleggiatore e esercente)(LEOPARDI-DELTA; CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE).

L'Autorità, nel marzo 1995, ha approvato una versione preliminare del nuovo formulario per la comunicazione delle operazioni di concentrazione. Il nuovo formulario, alla luce dell'esperienza dei primi quattro anni di attività, è volto a ridurre gli oneri per gli operatori economici derivanti dal rispetto delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, in alcuni casi limitando, in altri semplificando le comunicazioni che le imprese sono tenute ad effettuare all'Autorità ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In particolare: a) viene delimitato l'insieme delle operazioni soggette ad obbligo di comunicazione preventiva; b) viene introdotta una più ampia articolazione delle modalità di comunicazione preventiva, in relazione ai possibili effetti che la

¹⁰⁷ CARTIERE BURGO-CELLULOSE DES ARDENNES; CIMCALFING-BIH; FINECCANICA-FISCHER & PORTER; INCENTIVE AB-INVESTMENTE AB CARDQ; OCEANGLADE-SALMOIRAGHI VIGANÒ; BAY THREE HOLDING AKTIEBOLAG ESAB; SMITHKLINE BEECHAM-STERLING WINTHROP; JOHNSON & JOHNSON USA-NEUTROGENA; JOHNSON & JOHNSON USA-EASTMAN KODAK CLINICAL DIAGNOSTIC; ARAPAIMA-UCAR.

¹⁰⁸ Resta naturalmente valido, anche per le concentrazioni tra imprese operanti nel settore cinematografico, l'obbligo di comunicazione per le operazioni che soddisfano il criterio di fatturato di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.

realizzazione della concentrazione potrà esercitare sui mercati interessati; c) viene effettuato un approfondimento dei principali aspetti procedurali (ad esempio, termini per la comunicazione preventiva, casi di incompletezza della comunicazione); d) viene proposta una migliore strutturazione dell'informazione richiesta.

Nell'aprile 1995 è stata avviata una procedura di consultazione con i principali soggetti interessati (imprese e loro associazioni, studi legali) al fine di acquisire osservazioni e suggerimenti in via preliminare all'entrata in vigore delle nuove modalità di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione.

Individuazione delle operazioni di concentrazione rilevanti

Irrilevanza di talune operazioni

A conclusione dei primi quattro anni di attività, nel marzo 1995 l'Autorità ha deliberato che alcune operazioni fra imprese soggette al medesimo controllo, non producendo alcun effetto sulla concorrenza, non devono esserle comunicate preventivamente ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Si tratta delle operazioni che intercorrono: 1) fra un soggetto e una o più società da esso partecipate, direttamente o indirettamente, in misura pari alla maggioranza assoluta del capitale sociale ovvero corrispondente alla maggioranza assoluta dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; e 2) fra società che sono partecipate, direttamente o indirettamente, da un medesimo soggetto, in misura pari alla maggioranza assoluta del capitale sociale ovvero corrispondente alla maggioranza assoluta dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

Queste operazioni restano peraltro soggette all'obbligo di comunicazione preventiva qualora, in ragione di disposizioni normative o statutarie, di deliberazioni societarie ovvero per il carattere esclusivamente finanziario della partecipazione, non sussista un rapporto di dipendenza tra i soggetti interessati.

Impresa e parti di un'impresa

La natura concentrativa delle operazioni di acquisizione del controllo di parti di un'impresa, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b, viene riconosciuta non soltanto in conseguenza del trasferimento di impianti produttivi, ma anche in relazione all'acquisizione di beni immateriali di un'impresa, quali l'avviamento, il marchio e la tecnologia, qualora a essi possa essere riferito un fatturato. In questa prospettiva, l'Autorità ha ritenuto che costituissero parte d'impresa sia il portafoglio assicurativo di imprese di assicurazioni (TICINO ASSICURAZIONI-SIS; UNIPOL-UNIVERSO-NORICUM) che il complesso unitario di beni comprendente l'avviamento, i contratti,

la tecnologia, i brevetti, il marchio ed il magazzino prodotti finiti, ad esclusione dell'impianto di produzione¹⁰⁹.

Acquisizione del controllo di un'impresa

Nel corso del 1994 l'Autorità ha confermato la prassi consistente nel qualificare come concentrazione l'operazione che determina il passaggio da una situazione di controllo congiunto ad una di controllo esclusivo di un'impresa¹¹⁰. E' stata inoltre ulteriormente precisata la nozione di controllo congiunto, individuando diverse situazioni che possono dare luogo al controllo di un'impresa da parte di due o più soggetti. In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto che a fronte di una ripartizione paritaria del capitale sociale fra due soci di un'impresa, in mancanza di speciali pattuizioni relative alla gestione dell'impresa stessa, generalmente si realizza una situazione di controllo congiunto¹¹¹. Tale situazione può inoltre essere la conseguenza della sottoscrizione di specifici patti parasociali fra due o più soci di un'impresa, in forza dei quali, indipendentemente dalla misura della rispettiva partecipazione, si disciplina la gestione in comune della stessa¹¹².

Si è infine osservato che il controllo congiunto può manifestarsi non soltanto nella gestione in comune dell'impresa, ma anche come potere di veto di cui ciascuno dei soci dispone nei riguardi dei più importanti atti della politica commerciale dell'impresa comune¹¹³, quali ad esempio la programmazione del *budget* annuale e la predisposizione del *business plan* (MERIDIANTECHNOLOGIES-TEKSID).

E' stata invece esclusa l'esistenza di un controllo in comune di un'impresa sia nel caso in cui, a fronte di una partecipazione paritetica di due soci al capitale sociale, il potere di indirizzo e di gestione dell'impresa risulti affidato, tramite patti parasociali, a uno solo di essi (IPER MAGENTA-DIA ITALIA), sia nel caso di una partecipazione di minoranza assai rilevante al capitale di un'impresa, pari al 49%, in mancanza di ulteriori indicatori relativi al ruolo del socio nella gestione dell'impresa (MENTASTI-C.F.H.R.).

Infine, fra le diverse operazioni che danno luogo all'acquisizione del controllo di un'impresa ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b, l'Autorità ha incluso la stipulazione di contratti di

¹⁰⁹ AKZO CHEMICAL-ENICHEM SYNTHESIS A.L.A.-CENTRALE DEL LATTE ALIMENTARE; CIBA GEIGY-ENICHEM SYNTHESIS; BRACCO DIAGNOSTICS; BRACCO INTERNATIONAL; BRISTOL-MYERS SQUIBB.

¹¹⁰ CRAGNOTTI-SAGRIT; I.F.M.-HNAGOLF-EUFEM-UNICOAL; IOR-INDUSTRIE RISI RAVENNA; STERLING WINTHROP-MIDY-STERLING MIDY; FINMARR-ALISEA; ALITALIA-AVIA NOVA; ARNOLDO MONDADORI EDITORE-ELECTA FINANZIARIA; BROWNING FERRIES ITALIA-SERVIZI INDUSTRIALI; GRUPPO RIELLO-ING.A.BERETTA; BANCO AMBROSIANO VENETO-CABOTO HOLDING SIM; PROCTER & GAMBLE ITALIA-CENTRO RICERCHE FATER-PROCTER & GAMBLE; ABB SAE SADELMIR-REBOSIO INDUSTRIA ELETTROTECNICA.

¹¹¹ UNICAL-CESTRUZZI UBICAL; ARNOLDO MONDADORI EDITORE-AGENZIA LOMBARDA DISTRIBUZIONE GIORNALI E RIVISTE.

¹¹² API-SEMERARO; SAN PELLEGRINO-GARMA-COMPAGNIE FINANCIERE DU HAUT-RHIN; FL.SVL-CIRIO-BERTOLLI-DE RICA; PECHINEY INT.-CFL-CAPOLLO HOLDING; EUROFLY-AVIOFIN-AIR EUROPE; FINFLIGHT-AIR EUROPE; CENTRO LEASING-SPEI LEASING; BANCA DI ROMA-BANCA MEDITERRANEA; SOCIETÀ BANCARIA DI PARTECIPAZIONI.

¹¹³ VIS-VETRERIA CERINA; GEMINA PARTECIPATIONS TEMPO LIBERO-COVALTUR; ALITALIA-AVIA NOVA; HERBERTS ITALIA-BOHER; CREDITO ITALIANO-BANCA CATTOLICA.

affitto di imprese; in tale ipotesi, infatti, la società affittuaria, in forza dei diritti di gestione del complesso imprenditoriale, ha la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività dell'impresa stessa¹¹⁴.

Acquisizione del controllo di un'impresa cinematografica (articolo 13 della legge n. 153/1994)

In relazione all'acquisizione del controllo di imprese attive nell'esercizio cinematografico (sale cinematografiche), l'Autorità ha ritenuto che un'influenza determinante sull'attività delle stesse possa essere acquisita anche attraverso l'assunzione dell'attività di programmazione delle sale, consistente nella stipulazione di contratti con le società di distribuzione cinematografica per l'acquisto di diritti di proiezione. La programmazione costituisce infatti l'elemento essenziale dell'attività economica dell'esercizio cinematografico (CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE).

Imprese comuni concentrative

L'articolo 5, comma 3, della legge n. 287/90 stabilisce che le operazioni aventi quale oggetto o effetto principale il coordinamento del comportamento di imprese indipendenti non danno luogo a una concentrazione. In relazione alla distinzione fra imprese comuni concentrative e cooperative l'Autorità ha precisato, mutando parzialmente il precedente indirizzo anche sulla base della recente Comunicazione della Commissione in materia di imprese comuni concentrative e cooperative¹¹⁵, che la sola relazione concorrenziale rilevante, al fine di accertare la natura di tali imprese, è quella fra le società fondatrici. E' stato invece escluso che possa configurarsi un coordinamento ai sensi dell'articolo 5, comma 3, tra ciascuna impresa fondatrice e l'impresa comune. Quando infatti fra due imprese sussiste un rapporto di controllo, anche se congiunto, esse non possono essere considerate indipendenti, né tantomeno è configurabile un effetto di coordinamento ulteriore e diverso rispetto a quello che già consegue all'influenza determinante sull'attività dell'impresa comune derivante dalla situazione di controllo.

L'impresa comune ha pertanto natura concentrativa sia quando è destinata a operare in un mercato, del prodotto o geografico, nel quale non sono presenti le società fondatrici (UNICALCESTRUZZI-UBICAL; MERIDIAN TECHNOLOGIES-TEKSID), sia quando alla stessa vengono trasferite tutte le attività svolte dalle imprese fondatrici in uno stesso mercato (SAN PELLEGRINO-GARMA-COMPAGNIE FINANCIERE DU HAUT-RHIN; FI.SVI.-CIRIO-BERTOLLI-DE

¹¹⁴ UNICOOP-CONSORZIO COOPERATIVO CONSUMO FIRENZE; COOPERATIVA CENTRO ITALIA-COOPERATIVA CONSUMO FIRENZE; SIMCO-COMPAGNIA ITALIANA STRADE; ATRIPLEX-JACOROSI; AGIP SERVIZI-JACOROSI; DELIGHT DISTRIBUZIONE EUROPEA LIGHT-BERTOLA; UNICALCESTRUZZI CARRIERO & BALDI; G.T.A.-GOTTARDO RUFFONE S.I.T.T.A.M.-FONDINE C&C; TESSUTI DI PORDENONE-TESSITURA DI PORDENONE; INCA INTERNATIONAL-ENICHEM FIBRE; NUOVA CALCESTRUZZI H.C.B.-FRATELLI DARDANELLO; LA CONA-NUTRAL; GRUPPO G-FRATELLI GIORDANO

¹¹⁵ Comunicazione della Commissione sulla valutazione delle imprese comuni aventi natura di cooperazione ai sensi dell'articolo 85 del Trattato CEE, GUCE C 43 del 16 febbraio 1993.

RICA; EXXON CHEMICAL COMPANY-NALCO CHEMICAL COMPANY), sia quando una sola delle imprese fondatrici resta sullo stesso mercato nel quale andrà ad operare l'impresa comune (API-SEMERARO; VIS-VETRERIA CERINA; CREDITO ITALIANO-BANCA CATTOLICA). Al contrario, se le imprese fondatrici e l'impresa comune sono destinate ad operare sullo stesso mercato generalmente l'impresa comune comporta un effetto di coordinamento fra imprese indipendenti (NESTLÉ ITALIANA-OLEIFICIO BORRELLI).

L'Autorità ha inoltre ritenuto che, per essere qualificata come concentrativa, l'impresa comune debba operare sul mercato quale entità economicamente autonoma dalle imprese fondatrici; in particolare ciò si verifica quando l'impresa comune è un soggetto già presente sul mercato (API-SEMERARO), o quando a essa sono conferite sufficienti risorse materiali e umane per operare in modo autonomo (MERIDIAN TECHNOLOGIES-TEKSID)¹¹⁶.

Modalità di acquisto del controllo

Con riferimento alle modalità di acquisto del controllo, l'Autorità ha confermato la prassi volta ad attribuire rilevanza a tutti quegli atti, di diversa portata, che a prescindere dalla loro natura giuridica permettono di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa. In questa prospettiva, tanto la sottoscrizione di un patto parasociale (CENTRO LEASING-SPEI LEASING; COECLERICI LOGISTIC INTERNATIONAL-FERMAR), che la stipulazione di una scrittura privata che attribuiva espressamente a un soggetto la gestione esclusiva di un'impresa (ALITALIA-AVIANOVA) o assegnava l'attività di programmazione di sale cinematografiche (CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE) sono stati ritenuti strumenti idonei ad acquisire il controllo di un'impresa. Inoltre, si è ribadito che l'acquisizione del controllo di un'impresa può risultare dalla sottoscrizione di un aumento di capitale di una società (GRUPPO CASSE TOSCANE-IMI-CENTRO LEASING; CARIPLO-CARIPUGLIA; SISTEMI SUBACQUEI WELSE-WHITEHEAD-ALENIA ELSAG SISTEMI NAVALI-USEA). E' stata infine qualificata come acquisizione del controllo la costituzione del pegno sulle quote rappresentanti la totalità del capitale sociale di un'impresa, in quanto il creditore pignoratizio può esercitare i corrispondenti diritti di voto nell'assemblea dei soci (ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-SAPAM DUE).

Accordi accessori a un'operazione di concentrazione

Nell'ambito di un'operazione di concentrazione le parti spesso prevedono accordi ulteriori rispetto a quelli che realizzano la concentrazione medesima, rispetto ai quali è necessario valutare se hanno natura accessoria alla concentrazione o hanno una propria autonomia sul piano funzionale e devono pertanto essere esaminati separatamente.

¹¹⁶ Cfr. anche TAMOIL-RAM; NESTLÉ ITALIANA-OLEIFICIO BORRELLI; OLIVETTI-ISTITUTO BANCARIO S. PAOLO-INDOSUEZ; SHELL-TOTAL-RAF.

In particolare, nell'ambito del trasferimento di parti d'impresa è frequente che vengano stipulati accordi relativi alla fornitura dei beni o servizi prodotti o commercializzati dall'impresa acquisita a favore dell'impresa cedente. L'Autorità valuta l'accessorietà di tali accordi in funzione delle caratteristiche specifiche dell'operazione di concentrazione, nonché delle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati (LEAR SEATING-SEPI-SEPI POLAND-MARKOL).

Frequentemente le parti prevedono, a garanzia del valore dell'impresa ceduta, patti limitativi della concorrenza a carico dell'impresa cedente, che possono impegnare quest'ultima a non compiere talune attività contrarie all'interesse dell'acquirente, in particolare a non entrare come nuovo concorrente sul mercato. Questi patti possono essere considerati accessori solo se risultano proporzionati, sotto il profilo merceologico, geografico e temporale, all'operazione realizzata (LEAR SEATING-SEPI-SEPI POLAND-MARKOL).

Inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione

Tenendo conto del fatto che la legge n. 287/90 è entrata in vigore da ormai quattro anni, nel corso del 1994 l'Autorità ha valutato con maggiore severità rispetto al periodo precedente l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle concentrazioni previsto dall'articolo 16, avviando sette istruttorie ai sensi dell'articolo 19, comma 2, e irrogando in cinque diversi casi una sanzione amministrativa pecuniaria.

Con riferimento al momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione, l'Autorità ha precisato che un'operazione deve essere stata definita nei suoi elementi costitutivi, e che tale non può considerarsi la semplice intenzione di voler procedere ad un'operazione (CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE). Inoltre, si è specificato che la comunicazione di una concentrazione, per essere valida, deve contenere quei dati informativi che l'Autorità ritiene essenziali per la valutazione della stessa e che, pertanto, non può considerarsi sufficiente la semplice notizia di un'operazione (CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE).

In sede di quantificazione della sanzione per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva, si è tenuto conto sia della gravità della violazione, sia delle condizioni economiche delle imprese stesse (EUROFLY-AVIOFIN-AIR EUROPE; CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE). Per accertare la gravità della violazione, l'Autorità ha in via prioritaria considerato se l'operazione non comunicata avesse effetti pregiudizievoli sulla concorrenza (SIO-PERGINE). Con riferimento al comportamento tenuto dalle imprese, si è esaminato in particolare se esse avessero spontaneamente, seppur tardivamente, comunicato l'operazione (SIO-PERGINE; CONSAP-NUOVA TIRRENA; PRAEVIDENTIA-TIRRENA).

Valutazione degli effetti delle operazioni di concentrazione sulla concorrenza

Individuazione del mercato rilevante

L'individuazione del mercato rilevante del prodotto e geografico è un'operazione complessa e strumentale alla valutazione concorrenziale di un'operazione di concentrazione, necessaria per accertare se questa possa dar luogo alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante, ai sensi dell'articolo 6 della legge. In questa prospettiva, se una fattispecie risulta non suscettibile di produrre restrizioni della concorrenza qualunque sia la definizione del mercato rilevante adottata tra varie alternative possibili, allora non si approfondisce ulteriormente quale delle definizioni del mercato sia ritenuta preferibile, essendo le informazioni disponibili già sufficienti alla valutazione concorrenziale del caso in esame¹¹⁷

Il mercato del prodotto o merceologico viene in primo luogo individuato sulla base della domanda del bene o servizio interessato, considerando se esistano prodotti che costituiscono significativi sostituti da un punto di vista economico (AKZO CHEMICAL-ENICHEM SYNTHESIS). In presenza di catene di prodotti sostituti, anche beni o servizi tra loro non direttamente sostituibili possono rientrare nello stesso mercato rilevante, se le possibilità di sostituzione tra successive coppie di prodotti sono sufficienti a collegare in misura significativa le condizioni concorrenziali relative ai diversi beni o servizi considerati (DAVIDE CAMPARI MILANO-SOCIETÀ ITALIANE KONINKLIJKE BOLSWESSANEN).

Il mercato geografico di riferimento ha una dimensione non sempre corrispondente a quella del territorio nazionale. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il mercato di riferimento per un servizio erogato tramite rete corrisponda all'estensione di quest'ultima, la quale è, a sua volta, condizionata dalla disciplina amministrativa (concessione di enti locali) cui tale servizio è sottoposto (NAPOLETANA GAS-DELFINO GAS). In molti casi, peraltro, il mercato geografico rilevante ha dimensioni più ampie di quelle nazionali, spesso coincidenti con il territorio dell'Unione europea. A tale riguardo, l'Autorità tiene conto della sussistenza di sostanziali flussi di importazione ed esportazione fra i diversi paesi, dell'omogeneità dei prezzi e delle altre condizioni di concorrenza, e dell'eventualità che le politiche di acquisto dei prodotti interessati siano realizzate su scala continentale¹¹⁸.

Costituzione o rafforzamento di una posizione dominante

L'Autorità ha valutato positivamente diverse operazioni che, pur rafforzando la posizione di mercato dell'impresa acquirente, eliminavano situazioni di coordinamento fra imprese

¹¹⁷ PARMALAT-FINALIMENT-COSFID; MANIFATTURALANE GAETANO MARZOTTO E FIGLI-NOVA MOSILANA; PLAID CLOTHING GROUP-GRUPPO FINANZIARIO TESSILE; ERSI ITALIA-SIRIO SIRIO-SUD; NORDICA HOLDING-KASTLE; EDIZIONE VENTURES-ASOLO; VETRERIE ITALIANE VETRI-VALBORMIDA; NORTON-DI.P.A.-CIA COMMERCIALE; GALLINO COMPONENTI-PLASTICI-GRUPPO PLASTICO INDUSTRIALE

¹¹⁸ LABINAL-GILARDINI; SIEMENS-TELECO CAVI; WHIRLPOOL ITALIA-COMPRESSORI ITALIA; AKZO CHEMICAL-ENICHEM SYNTHESIS; CIBA GEIGY-ENICHEM SYNTHESIS; BAF ITALIA-TERMOLAN; BURGO ARDENNES-CELLARDENNES; MARCONI-FINMECCANICA

concorrenti realizzate attraverso la partecipazione al capitale di una stessa impresa (MAGGIONI WINTHROP-MIDY-STERLING MIDY; INA-UNIORIAS-SIAC). Nelle operazioni che determinano il passaggio da una situazione di controllo congiunto a una di controllo esclusivo, il rafforzamento della posizione dell'impresa acquirente in seguito al mutamento dell'assetto di controllo appare generalmente trascurabile (IOR-INDUSTRIE RISI RAVENNA; ARNOLDO MONDADORI EDITORE-ELECTA FINANZIARIA; CRAGNOTTI-SAGRIT; MENTASTI-C.F.H.R.).

L'articolo 6 della legge n. 287/90 identifica le operazioni di concentrazione restrittive del funzionamento del mercato con quelle che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Sono invece compatibili con la tutela del mercato le operazioni che permettono a un'impresa di acquisire una posizione di *leadership* purché questa non sia tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. A questo riguardo, l'Autorità ha ritenuto che operazioni che permettevano a un'impresa di acquisire una quota non superiore al 35%-40% del mercato rilevante, in presenza di condizioni di concorrenza effettiva e potenziale nel mercato, non dessero luogo ad una posizione dominante sul mercato in contrasto con l'articolo 6¹¹⁹.

L'accertamento delle condizioni di concorrenza attuale e potenziale sui mercati interessati dall'operazione è essenziale per determinare se a seguito dell'operazione le imprese detengano un significativo potere di mercato. In particolare, con riferimento alla concorrenza attuale, viene attribuita specifica rilevanza al dinamismo di alcuni mercati che, in ragione dell'eterogeneità dei prodotti, del loro breve ciclo di vita, ovvero di politiche di prezzo particolarmente vivaci, consente in breve tempo modifiche della posizione di mercato detenute dalle imprese (SAN PELLEGRINO-GARMA/COMPAGNIE FINANCIERE DU HAUT-RHIN; BMG ARIOLA-G. RICORDI & C.). Per valutare l'effettiva rilevanza della concorrenza potenziale, vengono analizzate le condizioni di entrata nel mercato (DAVIDE CAMPARI MILANO-SOCIETÀ ITALIANE KONINKLIJKE BOLSWESSANEN).

L'Autorità ha ritenuto che avesse un impatto concorrenziale limitato l'acquisizione di parti di imprese che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività di autoproduzione per l'impresa cedente, anche quando rafforza la posizione di leader di mercato detenuta dall'impresa acquirente, in quanto l'operazione non comporta una riduzione del numero di produttori indipendenti (AKZO CHEMICAL-ENICHEM SYNTHESIS; GKN-FIAT AUTO).

Nel caso di concentrazioni a cui partecipino, in veste di impresa acquirente o di impresa acquisita, imprese che detengono diritti speciali ed esclusivi in un mercato rilevante, l'Autorità valuta con particolare attenzione se l'operazione non determini il rafforzamento di una

¹¹⁹ SAN PELLEGRINO-GARMA/COMPAGNIE FINANCIERE DU HAUT-RHIN; PARMALAT-FINALIMENT-COSFID; CIRIO; POLENGHI; DE RICA-TORVIS; AGRI ITALIA-MASSALOMBARDA COLOMBANI; CASSA DI RISPARMIO DI VERONA, VICENZA, BELLUNO E ANCONA-MEDIO CREDITO DELLE VENEZIE.

posizione dominante. Al riguardo, non sono state considerate restrittive quelle operazioni che comportano soltanto una riorganizzazione delle imprese coinvolte (COSTITUZIONE TELECOM ITALIA) oppure la mera sostituzione di un operatore con un altro non presente nel mercato interessato (ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-ORSI; NAPOLETANA GAS-DELFINO GAS; CARIPLOESA.TRI.-BANCA POPOLARE DI LUINO E VARESE).

In relazione ad operazioni fra imprese che operano in stadi successivi di un medesimo processo produttivo (concentrazioni verticali), la valutazione concorrenziale mira in primo luogo ad accertare se l'operazione dia luogo alla creazione di barriere all'entrata sui mercati, che possono costituire ostacolo al reperimento delle materie prime o allo sbocco dei prodotti per le imprese concorrenti. Laddove i mercati interessati sono risultati sufficientemente concorrenziali e in assenza di effetti cumulati derivanti da comportamenti paralleli, l'Autorità ha ritenuto che le operazioni di concentrazione verticale esaminate non avessero effetti restrittivi della concorrenza (PARMALAT-CENTRO LATTE CENTALLO; PARMALAT-FINALIMENT/COSFID; LACONA-NUTRAL).

Inottemperanza alle misure prescritte dall'Autorità per impedire che una concentrazione porti ad un effetto restrittivo

Nel caso delle operazioni di concentrazione oggetto di un'autorizzazione condizionata ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità presta particolare attenzione a che le imprese pongano in essere le condizioni prescritte per impedire che l'operazione porti a eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Nel caso di un'operazione di concentrazione che era stata autorizzata condizionatamente alla cessione del controllo di un'impresa l'Autorità ha archiviato un procedimento avviato per presunta violazione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90; essa ha infatti ritenuto, sulla base degli elementi acquisiti riguardo al comportamento delle parti, che non vi fosse stata inottemperanza alla sua precedente decisione (FERROVIE DELLO STATO-SOGIN).

3. CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA

L'ATTIVITÀ DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE INDIPENDENTI

Andamento delle concentrazioni nel 1994

Nel 1994 l'Autorità ha esaminato 247 casi di concentrazione tra imprese indipendenti a fronte di 230 nel 1993 (TAVOLA 3.1)¹²⁰. Come negli anni precedenti, le operazioni sono prevalentemente costituite da acquisizioni di controllo sulla totalità o su parti di imprese (237). Nel corso del 1994, peraltro, sono stati valutati anche alcuni casi relativi a fusioni (5) e costituzioni di imprese comuni (5). Fra queste ultime, una ha riguardato la costituzione da parte di quattro banche popolari venete di una holding comune per la gestione delle proprie partecipazioni¹²¹, e due hanno dimensione internazionale, riguardando rispettivamente un accordo a livello mondiale tra due multinazionali del settore chimico¹²² e una joint-venture nel settore della componentistica per autoveicoli tra un costruttore e un fornitore¹²³.

TAVOLA 3.1 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a, b e c	1993	1994
Fusione	3	5
Acquisizione del controllo	227	237
Impresa comune	0	5
Totale	230	247

La distribuzione delle imprese acquisite per classi di fatturato è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 1993, così come l'importo medio del fatturato (TAVOLA 3.2). Un sensibile spostamento verso l'acquisizione di imprese di piccole o medie dimensioni, con fatturato inferiore a 25 miliardi, si è verificato tuttavia nel settore manifatturiero, in cui tali imprese hanno rappresentato nel 1994 il 62% del totale delle imprese acquisite, a fronte del 48% osservato l'anno precedente (TAVOLA 3.3).

¹²⁰ Nell'analisi che segue non sono state considerate 43 operazioni avvenute negli anni 1991-1993, relative ad acquisizioni di imprese prive di fatturato in Italia da parte dei principali gruppi italiani, di cui non era stata data comunicazione preventiva, e che l'Autorità ha esaminato dopo esserne venuta a conoscenza da fonti specializzate. Sono altresì escluse le concentrazioni che, ai sensi dell'articolo 20, commi 1 e 2, della legge n. 287/90, rientrano nella competenza del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria e della Banca d'Italia.

¹²¹ SOCIETÀ BANCARIA DI PARTECIPAZIONI

¹²² EXXON CHEMICAL COMPANY-NALCO CHEMICAL COMPANY.

¹²³ MERIDIAN TECHNOLOGIES-TEKSID.

TAVOLA 32 - Distribuzione delle imprese acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994
	<i>(valori percentuali)</i>			
<5	20,0	35,6	56,3	50,9
5-25	16,7	27,5	13,7	18,8
25-50	10,0	7,7	5,0	5,4
50-100	25,8	11,7	9,7	8,4
100-500	21,7	14,6	13,7	13,8
>500	5,8	2,9	1,6	2,7
Totale	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	280,7	132,4	78,5	78,7

TAVOLA 33 - Distribuzione delle imprese manifatturiere acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese manifatturiere acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994
	<i>(valori percentuali)</i>			
<5	21,4	25,0	34,8	36,4
5-25	14,3	32,0	13,0	25,5
25-100	41,4	21,1	23,9	19,1
100-500	18,6	18,0	26,1	16,4
>500	4,3	3,9	2,2	2,6
Totale	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese manifatturiere acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	365,9	209,2	76,2	84,8¹²⁴

Per quanto concerne la ripartizione per classi di fatturato delle imprese acquirenti, a cui si riferisce la TAVOLA 3.4, il fatturato medio (inteso come fatturato complessivo del gruppo di appartenenza) è aumentato poco meno del 50% rispetto al 1993, proseguendo una tendenza manifestatasi in tutti i quattro anni di attività dell'Autorità e accentuata nell'ultimo periodo dal numero crescente delle operazioni di concentrazione realizzate da grandi gruppi. La distribuzione per classi di fatturato, concordemente, vede crescere il peso della classe più alta e diminuire quello di tutte le altre.

¹²⁴ L'incremento nel fatturato medio delle imprese manifatturiere acquisite è determinato dalla concentrazione INCENTIVE AB-INVESTMENT AB CARDO, dove l'acquisita presentava un giro d'affari di 3.464 miliardi. Escludendo tale operazione, il valore medio scende a 64,8 miliardi.

TAVOLA 3.4 - Distribuzione delle imprese acquirenti per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese acquirenti (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994
	<i>valori percentuali</i>			
<5	10,2	6,7	10,7	5,9
5-25	3,4	4,8	3,8	0,4
25-100	4,2	1,4	2,6	2,2
100-500	18,6	6,7	8,5	7,4
>500	63,6	80,4	74,4	84,1
Totale	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese acquirenti (miliardi di lire a prezzi 1991)	2.766	7.009	10.083	14.736

Natura delle concentrazioni e loro distribuzione per settori

Suddividendo le concentrazioni in base alla loro natura dal punto di vista dell'acquirente, si nota che i casi di concentrazione orizzontale, quantunque in lieve diminuzione rispetto al 1993, costituiscono la categoria più numerosa, corrispondente al 68,7% del totale (TAVOLA 3.5). Tra essi è significativamente aumentato il peso delle concentrazioni volte all'acquisizione di diretti concorrenti (cosiddette concentrazioni "orizzontali pure", pari nel 1994 al 56,1% del totale), mentre è diminuito quello delle concentrazioni orizzontali effettuate per entrare in mercati contigui dal punto di vista merceologico (5,3%) o in mercati geograficamente diversi rispetto a quelli in cui l'acquirente già operava (7,3%). Tali andamenti traggono origine da fenomeni di concentrazione delle attività verso l'area d'affari principale dell'impresa, realizzati anche attraverso l'assorbimento di operatori in difficoltà.

Nel 1994 si è inoltre assistito a un incremento delle concentrazioni di tipo verticale, pari al 22,8% del totale rispetto al 19,6% del 1993¹²⁵. Tra esse hanno avuto un rilievo prevalente soprattutto le integrazioni con imprese operanti in uno stadio del processo di produzione a monte rispetto a quello dell'acquirente e, più in generale, volte al rafforzamento dei canali di approvvigionamento di specifici fattori produttivi (17,5% del totale delle concentrazioni). Le concentrazioni di tipo conglomerale, infine, hanno rappresentato l'8,5% del totale dei casi esaminati nel corso dell'anno.

¹²⁵ Per questi e i successivi valori riferiti al 1993 cfr. la Relazione dello scorso anno.

TAVOLA 35 - Concentrazioni esaminate, loro natura e soglie di fatturato nazionale* delle imprese interessate nel 1994 (numero dei casi)

Natura della concentrazione	A	B	C	Totale	Composizione %
Orizzontale	97	49	23	169	68,7
- <i>Orizzontale pura</i>	79	42	17	138	56,1
- <i>Estensione del mercato</i>	12	3	3	18	7,3
- <i>Estensione del prodotto</i>	6	4	3	13	5,3
Conglomerale	6	11	4	21	8,5
Verticale	49	6	1	56	22,8
- <i>Verticale a monte (rispetto all'acquirente)</i>	38	5	0	43	17,5
- <i>Verticale a valle (rispetto all'acquirente)</i>	11	1	1	13	5,3
Totale	152	66	28	246	100,0

(*) A=I>586 miliardi, Q<58,6 miliardi,

B=I>586 miliardi, Q>58,6 miliardi,

C=I<586 miliardi, Q>58,6 miliardi,

D=I<586 miliardi, Q<58,6 miliardi,

dove: I=fatturato nazionale delle imprese interessate,

Q=fatturato nazionale dell'impresa acquisita.

NB: La tavola non riporta una notificazione effettuata ai sensi dell'art. 13 del decreto legge n. 26, 14 gennaio 1994, che introduce nuovi obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

Ciascun caso di concentrazione può comprendere più di un'operazione, intesa come qualunque relazione "acquirente-acquisita", "incorporante-incorporata" e "partecipante a impresa comune-impresa comune". Ciascuna operazione, a sua volta, può interessare più mercati rilevanti.

Suddividendo i mercati interessati da interventi dell'Autorità (incluso ogni mercato tante volte quante sono le operazioni che lo hanno riguardato) in relazione alla natura della concentrazione e raggruppando i risultati a livello settoriale (TAVOLA 3.6), emergono alcune caratteristiche di rilievo dei fenomeni di concentrazione esaminati nel corso dell'anno. Un numero particolarmente elevato di mercati è stato interessato da operazioni di concentrazione orizzontale nei settori degli alimentari, bevande e tabacco (51 mercati), dei prodotti chimici e delle fibre sintetiche e artificiali (58 mercati) e del commercio all'ingrosso e al dettaglio (56 mercati).

Il settore del commercio, come già nel 1993, è stato peraltro anche quello con il maggiore numero di mercati interessati da operazioni di integrazione verticale (16 mercati sul totale dei 74 mercati interessati da integrazioni verticali), seguito dai settori dei servizi vari (11 mercati) e del tessile e dell'abbigliamento (7 mercati). Quest'ultimo settore, in particolare, risulta caratterizzato da frequenti fenomeni di assorbimento di piccole società produttrici di filati e tessuti da parte dei confezionatori o di prodotti finiti da parte dei distributori.

Le operazioni conglomerali hanno riguardato soprattutto mercati rientranti nei settori dei servizi (11 mercati nel settore della distribuzione commerciale, 8 mercati nel settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria), oltre che nel settore delle macchine e delle apparecchiature elettriche e ottiche (11 mercati).

In generale, comunque, per quanto concerne i settori manifatturieri, i mercati analizzati sono stati prevalentemente interessati da operazioni di natura orizzontale, con l'unica eccezione dei menzionati settori del tessile e abbigliamento e delle macchine e apparecchiature elettriche e ottiche.

TAVOLA 3.6 - Mercati interessati dalle concentrazioni, settore di attività economica e natura delle concentrazioni nel 1994 (numero di mercati)

Attività economica	Natura della concentrazione			
	Orizzontale	Conglomerale	Verticale	Totale
Estrazione di minerali non energetici	3	0	0	3
Alimentari, bevande e tabacco	51	5	4	60
Tessili e abbigliamento	3	3	7	13
Conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari	1	0	0	1
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	17	1	3	21
Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	2	1	1	4
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	58	1	5	64
Articoli in gomma e materie plastiche	4	0	0	4
Lavorazione di minerali non metalliferi	18	0	1	19
Metallo e prodotti in metallo	9	1	0	10
Macchine e apparecchi meccanici	9	3	2	14
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	12	11	6	29
Mezzi di trasporto	10	1	1	12
Altre industrie manifatturiere	0	1	0	1
Energia elettrica, gas e acqua	1	1	0	2
Costruzioni	4	2	3	9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	56	11	16	83
Alberghi e ristoranti	7	0	2	9
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	15	1	3	19
Intermediazione monetaria e finanziaria	32	8	8	48
Servizi vari	31	3	11	45
Altri servizi pubblici, sociali e personali	3	0	1	4
Totale	346	54	74	474

TAVOLA 3.7 - Operazioni esaminate nel 1994 e attività economica prevalente delle parti direttamente interessate (numero delle operazioni)

Attività economiche delle imprese acquisite	Attività economiche delle imprese acquirenti																				Totale
	DA	DB	DE	DF	DG	DH	DI	DJ	DK	DL	DM	(D)	E	F	G	H	I	J	K	O	
Agricoltura, caccia e silvicoltura (A)												0						3			3
Estrazione di minerali non energetici (CB)							1					1									1
Attività manifatturiere																					
- alimentari, bevande e tabacco (DA)	6				2					1		9			1			12	1		23
- tessili e abbigliamento (DB)		7										7						1			8
- conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari (DC)												0						1			1
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria (DE)			3									3						2			5
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari (DF)							1					1			1				1		3
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali (DG)				1	12		2					15			1						16
- fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche (DH)						3					1	4						1			5
- lavorazione di minerali non metalliferi (di)	1						8		1			10									10
- metallo e prodotti in metallo (DJ)								2				2			1			1	1		5
- macchine e apparecchi meccanici (DK)									7			7						3			10
- macchine e apparecchiature elettriche e ottiche (DL)									1	16	1	18			1				2		21
- mezzi di trasporto (DM)								1			12	13						1			14
- altre industrie manifatturiere (DN)												0							1		1
Totale delle attività manifatturiere (D)	7	7	3	1	14	3	11	3	9	17	14	89	0	0	5	0	0	22	5	1	122
Energia elettrica, gas e acqua (E)					1							1	1								2
Costruzioni (F)							2					2	2	4				1	3		12
Commercio all'ingrosso e al dettaglio (G)	2		1	8	3					2		16			29	1		6	1		53
Alberghi e ristoranti (H)												0			1	4			1		6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (I)				1			1					2		1	1	17	3	1	1		26
Intermediazione monetaria e finanziaria (J)	3		2		1				1	3		10			1	1	2	4	1		55
Servizi vari (K)		1	1		1		1			1	1	6		3	1	1	1	9	19		40
Altri servizi pubblici, sociali e personali (O)												0							2		2
Totale	12	8	7	10	20	3	16	3	10	23	15	127	3	7	38	8	20	85	30	4	322

Analizzando, come illustrato nella TAVOLA 3.7, l'attività economica prevalente delle parti direttamente coinvolte nelle operazioni di concentrazione, emergono alcune informazioni riguardo alle politiche di diversificazione seguite dalle imprese nei vari settori.

Le imprese operanti nei settori manifatturieri non sembrano caratterizzarsi per un'accentuata attività di diversificazione tramite le concentrazioni. Si rileva solamente una tendenza ad integrarsi con imprese operanti nella distribuzione commerciale, particolarmente da parte di imprese di raffinazione dei prodotti petroliferi nei confronti dei distributori. Rispetto allo scorso anno sembra attenuarsi anche la tendenza alla diversificazione da parte delle imprese operanti nel settore dei servizi vari. Nel complesso, le imprese dei servizi, analogamente a quelle manifatturiere, hanno preferito attuare strategie di consolidamento nei settori in cui già operavano.

Emerge inoltre, per quanto riguarda la frequenza con la quale imprese di diversi settori economici appaiono in operazioni di concentrazione nel ruolo di acquisite, che nel corso del 1994 sono state frequentemente oggetto di acquisizione le imprese dei settori dei servizi di intermediazione monetaria e finanziaria (55 operazioni), del commercio all'ingrosso e al dettaglio (53 operazioni), dei trasporti (26 operazioni), alimentare, delle bevande e del tabacco (23 operazioni), delle macchine elettriche e ottiche (21 operazioni) e dei prodotti chimici (16 operazioni).

Elementi strutturali nella valutazione delle operazioni di concentrazione

Le operazioni di concentrazione fra imprese esercitano un effetto immediato sulla struttura dell'offerta nei mercati interessati, riducendo il numero dei soggetti indipendenti che vi operano. Le modificazioni che, a seguito della concentrazione, intervengono nelle quote di mercato detenute dalle imprese vengono analizzate in uno stadio preliminare del processo di valutazione volto ad accertare gli effetti dell'operazione sulla concorrenza. L'ordinamento italiano non prevede forme presuntive di costituzione o rafforzamento di una posizione dominante associate a particolari conformazioni della distribuzione delle quote di mercato. Nondimeno, la casistica esaminata dall'Autorità nei primi quattro anni di attività consente di porre in relazione alcuni indicatori relativi alla struttura dei mercati interessati con l'esito dei procedimenti di valutazione delle operazioni di concentrazione comunicate all'Autorità.

Dall'inizio dell'attività al 31 dicembre 1994 l'Autorità ha valutato complessivamente 782 operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti, analizzandone gli effetti strutturali su 959 mercati rilevanti, che costituiscono gli ambiti merceologici e geografici in cui le

concentrazioni possono esplicitare i propri effetti. L'impatto esercitato direttamente dalle concentrazioni esaminate sul grado di concentrazione dell'offerta nei mercati interessati nel 1994, così come negli anni precedenti, è estremamente contenuto (TAVOLA 38).

**TAVOLA 38 - Variazioni dell'indice di concentrazione dell'offerta
(1991-1994; valori medi settoriali)**

Attività economica	CR4 1994		Variazioni del CR4			
	prima	dopo	(b)-(a)			
	(a)	(b)	1994	1993	1992	1991
	%	%	%	%	%	%
Agricoltura, caccia e silvicoltura	..	..	..	..	3,2	2
Estrazione di minerali						
- estrazione di minerali non energ.	..	..	..	..	..	9,5
Attività manifatturiere						
- alimentari, bevande e tabacco	61	62,8	1,8	0,9	0,6	0,8
- tessili e abbigliamento	18,3	18,3	0	0	0,5	1,4
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	62,7	65,9	3,2	..	0	1,2
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucl.	..	..	..	..	0	..
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	55,7	60,5	4,3	2,1	1,3	1
- articoli in gomma e materie plastiche	67,2	69,9	2,7	2,6	0	..
- lavorazione di minerali non metalliferi	49,8	51,7	1,9	2,5	1	1
- metallo e prodotti in metallo	70	70	0	1	1,5	0,6
- macchine e apparecchi meccanici	81,8	83,3	1,5	..	0	1
- macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	66,2	68,1	1,9	0	0,5	2,3
- mezzi di trasporto	59,2	61,6	2,4	2	..	1,2
- altre industrie manifatturiere						0
Totale delle attività manifatturiere	59,4	62	2,3	1,4	0,7	1,1
Energia elettrica, gas e acqua	..	..	..	..	..	0
Costruzioni	..	..	..	..	0	0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	56,7	58,4	1,7	2,1	0,7	1
Alberghi e ristoranti	5	5,2	0,2	..	..	0
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	78,9	80	1,1	..	..	0,2
Intermediazione monetaria e finanziaria	36,5	36,7	0,2	1,4	0,3	0
Servizi vari	36,6	36,7	0,1	0,2	0,3	1,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali				0,8	3,5	..
Totale	56,4	58,3	1,9	1,4	0,8	1

Per ciascun settore di attività economica viene riportata la media degli indici di concentrazione registrati in ciascuno dei mercati esaminati. La tavola si riferisce ai soli mercati per cui sono disponibili le informazioni necessarie al calcolo dell'indice.

Con riferimento all'analisi della posizione sul mercato dei soggetti partecipanti alla concentrazione, solo in un terzo dei mercati rilevanti esaminati la quota di mercato detenuta dall'impresa in seguito alla concentrazione è risultata superiore al 15%. L'Autorità non ha mai ritenuto di dover avviare un procedimento istruttorio quando la quota di mercato era inferiore a tale soglia, indipendentemente dal grado di concentrazione dell'offerta sul mercato rilevante (TAVOLA 3.9). Anche nei casi in cui in seguito alla concentrazione l'impresa interessata deteneva una quota di mercato superiore al 15%, l'opportunità di avviare un procedimento

istruttorio si è presentata soltanto in corrispondenza di mercati nei quali la quota cumulata delle prime quattro imprese (CR4) superava il 35% .

TAVOLA 3.9 - Quota di mercato dell'impresa interessata e grado di concentrazione dell'offerta a seguito della concentrazione (numero di mercati rilevanti, 1991-1994)

CR4	Quote di mercato				
	0-15%	15-25%	25-40%	40-100%	Totale
0-35%	102	11	0	0	113
35-55%	109	20	10(*)	0	139
55-70%	54	18(*)	16(*)	2	90
70-80%	37	17(*)	12	4(*)	70
80-90%	15	5	7(*)	9(*)	36
90-100%	11	8(*)	6	25(*)	50
n.d.	316	52	38(*)	55(*)	461
Totale	644	131	89	95	959

(*) Per alcuni di questi mercati è stato avviato un procedimento istruttorio.

Nella maggior parte dei casi che hanno riguardato mercati con valori delle quote e del CR4 superiori ai valori sopra indicati, l'Autorità non ha comunque ravvisato, già in fase pre-istruttoria, elementi che portassero a ritenere l'operazione suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante nei mercati interessati.

¹²⁶ In realtà, il valore di tale soglia può essere elevato al 50% se non si tiene conto del caso PANNA ELENA-C.P.C., dove l'Autorità avviò l'istruttoria sulla base di una definizione del mercato rilevante diversa da quella poi risultata valida ai fini della decisione finale, e a cui si riferiscono i valori della quota di mercato e della concentrazione utilizzati per la compilazione della TAVOLA 3.9.

4. RAPPORTI INTERNAZIONALI

COMMISSIONE EUROPEA

PREMESSA

Nel corso del 1994 è stato approfondito, in sede comunitaria, il tema relativo all'applicazione degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato CE da parte delle autorità nazionali competenti in materia di tutela della concorrenza. Al riguardo, è stato istituito un gruppo di lavoro, composto da funzionari della Commissione ed esperti governativi degli Stati membri. Le conclusioni del gruppo di lavoro sono state discusse e approvate nell'ambito della riunione annuale dei Direttori generali delle autorità della concorrenza, tenutasi a Bruxelles nel settembre 1994. In tale sede, si è convenuto sull'opportunità di interpretare il decentramento nell'applicazione degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato quale mezzo per garantire una maggiore efficienza nell'attività di tutela della concorrenza. In particolare, è stato rilevato a questo riguardo che la Commissione si trova ad affrontare un carico di lavoro eccessivo rispetto alle risorse di cui dispone, anche a causa dell'interpretazione estensiva che nel corso degli anni è stata data della nozione di pregiudizio al commercio intracomunitario, prevista quale condizione indispensabile per l'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE.

Al fine di favorire il decentramento nell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, la Commissione, fermo restando l'obbligo ad esaminare direttamente le richieste di esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3¹²⁷, si è impegnata a trattare unicamente i casi caratterizzati da un sufficiente interesse comunitario, mentre i casi aventi un impatto principalmente nazionale saranno rinviati alle autorità nazionali. Nel definire i casi di competenza nazionale, la Commissione intende tenere conto della localizzazione degli effetti attuali e prevedibili della pratica restrittiva, della natura dell'infrazione e dell'efficacia della tutela a livello nazionale. Nelle pratiche ritenute dalla Commissione di rilevanza puramente nazionale, gli Stati membri potranno applicare indifferentemente la normativa comunitaria oppure quella nazionale, ovvero la combinazione delle due. Nella scelta della normativa applicabile, gli Stati membri dovranno, comunque, tener conto dell'obbligo previsto dall'articolo 5 del Trattato CE di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti.

Tutte le delegazioni, ad eccezione di quella tedesca, si sono espresse in favore del mantenimento dell'esclusiva del potere di esenzione, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, da parte della Commissione, per garantire, data la delicatezza del compito di effettuare la compensazione tra i diversi interessi considerati in tale norma, coerenza e uniformità nella determinazione della politica della concorrenza.

¹²⁷ Articolo 9, paragrafo 1 del Regolamento n. 17/62 del Consiglio del 6 febbraio 1962, GUCE 13 del 21 febbraio 1962.

Al fine di ridurre il rischio che eventuali decisioni delle autorità nazionali che dichiarino vietata e dunque nulla un'intesa restrittiva della concorrenza vengano poi contraddette da decisioni comunitarie di esenzione ex articolo 85, paragrafo 3, gli Stati membri e la Commissione ritengono opportuno adottare una procedura analoga a quella prevista nei rapporti tra Commissione e giurisdizioni nazionali¹²⁸: in particolare, relativamente ai casi notificati in sede comunitaria, la Commissione, su richiesta delle autorità nazionali, si impegna a fornire nel termine di due mesi un parere provvisorio sulla probabilità di un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3; le autorità nazionali informano la Commissione sull'esito della procedura nazionale; infine, la Commissione conserva il diritto di intervenire in caso di disaccordo con la decisione presa a livello nazionale.

Sulla base dei contributi forniti dalle delegazioni nazionali, la Commissione ha manifestato l'intenzione di redigere una comunicazione sull'applicazione degli articoli 85 e 86 da parte delle autorità nazionali. Tuttavia, sinora solo alcuni paesi (Germania, Francia, Belgio, Spagna, Portogallo e Grecia) dispongono di norme atte a disciplinare l'intervento delle autorità nazionali in tale senso; nel disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994" tuttora all'esame del Parlamento viene peraltro prevista l'attribuzione all'autorità nazionale italiana dei poteri necessari per l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza.

La riunione dei Direttori generali ha affrontato, altresì, le questioni relative alla revisione della Comunicazione della Commissione del 1986 riguardante gli accordi di importanza minore¹²⁹. Successivamente alla discussione con gli Stati Membri, la Commissione ha aggiornato la Comunicazione del 1986¹³⁰, portando la soglia di fatturato rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CE da 200 a 300 milioni di ECU.

PARTECIPAZIONE AI COMITATI CONSULTIVI E PRINCIPALI INTERVENTI COMUNITARI

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha partecipato, in qualità di rappresentante dell'Italia, ai Comitati consultivi in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni, di cui all'art. 10 del Regolamento CE n. 17/62 e all'art. 19 del Regolamento n. 4064/89. In tale ambito, sono stati esaminati e discussi sia aspetti di carattere generale della politica di concorrenza, sia specifici casi all'esame della Direzione Generale della Commissione CE competente ad applicare le norme comunitarie di concorrenza (DG IV).

¹²⁸ Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE, GUCE C 43 del 16 febbraio 1993.

¹²⁹ Comunicazione della Commissione relativa ad accordi di importanza minore, GUCE C 231 del 19 settembre 1986.

¹³⁰ Comunicazione della Commissione riguardante l'aggiornamento della Comunicazione del 1986 concernente gli accordi di importanza minore, GUCE C 368 del 23 dicembre 1994.

Per quanto concerne il primo profilo, nel mese di maggio si è tenuto un Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti avente a oggetto il progetto preliminare di Regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologie. La bozza di regolamento presentata dalla Commissione unifica in un unico testo normativo il Regolamento della Commissione n. 2349/84, del 23 luglio 1984, concernente l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, a categorie di accordi di licenza di brevetto e il Regolamento della Commissione n. 556/89, del 30 novembre 1988, disciplinante l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, a categorie di accordi di licenza *know-how*.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione con la riunificazione dei due citati regolamenti è quello di garantire una maggiore certezza del diritto, attraverso la semplificazione del dato normativo, e di incoraggiare la diffusione delle conoscenze tecniche nella Comunità. Il principale elemento di novità della proposta elaborata dalla Commissione risiede nell'esclusione dal beneficio dell'esenzione per categoria dell'obbligo del concedente di non accordare altre licenze nel territorio del licenziatario, allorché quest'ultimo detenga una posizione dominante oppure operi su un mercato oligopolistico. Al riguardo, si presume l'esistenza di una posizione dominante qualora la quota di mercato del licenziatario per i prodotti sotto licenza e quelli considerati analoghi dall'utilizzatore rappresentino più del 40% del mercato rilevante, mentre si ritiene che un mercato si trovi in situazione di oligopolio allorché almeno tre imprese detengono complessivamente una quota di mercato superiore al 50% ovvero almeno cinque imprese detengono più di due terzi del mercato, tra cui il licenziatario con una quota di mercato superiore al 10%. In sede di comitato consultivo, alcune delegazioni hanno espresso perplessità in ordine all'utilizzo di quote di mercato quale criterio per la determinazione dell'ambito di applicazione del regolamento. In particolare, è stato posto in evidenza che l'indicazione di parametri quantitativi presuntivi circa l'esistenza di una posizione dominante o di una situazione di mercato oligopolistico dovrebbe trarre origine da un'approfondita analisi empirica. Peraltro, è stato rilevato a questo riguardo che l'utilizzazione di quote di mercato al fine di definire l'ambito di applicazione di un regolamento, pur riducendo la certezza del diritto a causa della intrinseca difficoltà insita nell'individuazione del mercato rilevante, rende il processo di valutazione della liceità di un accordo vincolato alla posizione nel mercato delle imprese interessate. Ciò risulta conforme a un approccio improntato a una valutazione economica degli effetti dell'accordo, piuttosto che a un apprezzamento della restrittività di determinate clausole indipendentemente dall'effettiva rilevanza che le imprese coinvolte assumono nella definizione degli assetti concorrenziali del mercato.

Il Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti procederà a un secondo esame del progetto di regolamento, non appena la Commissione avrà terminato la consultazione degli ambienti economici interessati.

A seguito degli impegni presi dalla Commissione nella Relazione al Consiglio del luglio 1993 in materia di trasparenza delle procedure ed efficienza dell'azione amministrativa e delle consultazioni con gli Stati membri e con gli ambienti economici interessati, la Commissione ha emanato un nuovo Regolamento¹³¹, con allegato formulario CO¹³², relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al Regolamento (CEE) n. 4064/89, e adottato le seguenti comunicazioni:

- comunicazione della Commissione sul concetto di concentrazione¹³³
- comunicazione della Commissione relativa alla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89
- comunicazione della Commissione sul concetto di imprese interessate di cui al Regolamento (CEE) n. 4064/89¹³⁵;
- comunicazione della Commissione sul calcolo del fatturato a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89¹³⁶.

Il nuovo Regolamento relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni, entrato in vigore il 1° marzo 1995, contiene, rispetto alla versione precedente¹³⁷, alcune precisazioni e modifiche che dovrebbero contribuire a migliorare le procedure comunitarie, garantendo un più elevato grado di trasparenza delle stesse e, dunque, una maggiore certezza del diritto. In particolare, vengono definiti con maggiore puntualità: le modalità di computo dei termini procedurali e le circostanze che ne provocano la sospensione; la figura delle parti notificanti, delle altre parti interessate e dei terzi, nonché i rispettivi diritti a essere sentiti e le condizioni di accesso agli atti; i termini per la presentazione delle modifiche al progetto originario di concentrazione.

La modifica del formulario CO risponde principalmente all'esigenza di ridurre gli oneri informativi a carico delle imprese. A tale proposito, si prevede tra l'altro la possibilità per le imprese comuni che svolgono attività di minima entità, il cui fatturato o il cui valore totale

¹³¹ Regolamento (CE) n. 3384/94 della Commissione, del 21 dicembre 1994, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, GUCE L 377 del 31 dicembre 1994.

¹³² Formulario Co relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89, GUCE L 377 del 31 dicembre 1994.

¹³³ Comunicazione della Commissione sul concetto di concentrazione a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

¹³⁴ Comunicazione della Commissione relativa alla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

¹³⁵ Comunicazione della Commissione sul concetto di imprese interessate a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

¹³⁶ Comunicazione della Commissione sul calcolo del fatturato a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

¹³⁷ Regolamento (CEE) n. 2367/90 della Commissione, del 25 luglio 1990, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese.

degli elementi dell'attivo trasferiti non sia superiore a 100 milioni di ECU, di procedere a notifiche in forma abbreviata. Inoltre, la Commissione ha proposto un innalzamento delle quote di mercato considerate, pari al 15% nel caso di relazioni orizzontali e al 25% nel caso di relazioni verticali tra i partecipanti alla concentrazione, raggiunte le quali sono richieste informazioni particolarmente dettagliate in merito alle condizioni concorrenziali nei mercati interessati.

La comunicazione della Commissione sulla nozione di concentrazione persegue l'obiettivo di definire con chiarezza l'ambito di applicazione del Regolamento (CEE) n. 4064/89. In particolare, essa precisa che costituisce una concentrazione l'acquisizione del controllo di parti dell'attività di un'impresa, compresi marchi e licenze, purché costituiscano queste un insieme economico al quale sia possibile attribuire un fatturato. Tra gli elementi presuntivi da considerare per l'accertamento dell'esistenza di una situazione di controllo, la Commissione menziona l'ipotesi in cui un soggetto si avvalga di un terzo per acquisire ed esercitare diritti di controllo, qualora intercorrano tra i due soggetti legami familiari o finanziari. Una ristrutturazione interna nell'ambito di un gruppo di imprese, invece, non costituisce una concentrazione, in quanto non si verifica alcun mutamento nell'identità del soggetto controllante. In conformità alla recente giurisprudenza comunitaria¹³⁸, la comunicazione della Commissione precisa che un'opzione di acquisto o di conversione di azioni non è sufficiente a conferire il controllo di un'impresa, a meno che accordi vincolanti non prevedano l'esercizio di tale diritto in un lasso temporale relativamente breve.

La comunicazione della Commissione relativa alla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione sostituisce e aggiorna la versione adottata nel 1990, alla luce dell'esperienza maturata dalla Commissione nell'applicazione del regolamento sul controllo delle operazioni di concentrazione. Seguendo una prassi ormai consolidata, essa fornisce un'interpretazione restrittiva del criterio del coordinamento tra imprese fondatrici e impresa comune. Al riguardo, viene precisato che l'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento n. 4064/89 fa riferimento al coordinamento del comportamento concorrenziale tra imprese che restano indipendenti. Pertanto, le imprese comuni che esercitano stabilmente tutte le funzioni di un'entità economica autonoma saranno, di norma, considerate concentrative. L'applicabilità del menzionato Regolamento viene esclusa unicamente nelle ipotesi in cui il coordinamento tra imprese fondatrici e impresa comune costituisca uno strumento per instaurare o rafforzare il coordinamento tra le imprese fondatrici.

La nozione di imprese interessate, che costituisce l'oggetto di un'ulteriore comunicazione della Commissione, ha una particolare importanza in quanto viene impiegata nella determinazione della sfera di competenza giurisdizionale della Commissione. Infatti, la dimensione comunitaria di un'operazione di concentrazione è definita sulla base delle soglie di

¹³⁸ Tribunale di Primo Grado, sentenza del 19 maggio 1994, causa T-2/94 *Ir France c. Commissione*

fatturato delle imprese interessate, di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento n. 4064/89. Riguardo all'individuazione delle imprese interessate nei casi di acquisizione del controllo di un'impresa attraverso un'impresa comune, la Commissione distingue due ipotesi: il caso di acquisizione mediante un'impresa comune preesistente e dotata autonomia finanziaria rispetto alle imprese fondatrici e il caso di acquisizione tramite "un'impresa veicolo", ovvero quando l'impresa comune è costituita appositamente per effettuare l'operazione di acquisizione e non è dotata di autonomia giuridica ed economica nei confronti delle imprese madri. Nella prima ipotesi, la Commissione propone di considerare quali imprese interessate la società acquirente, e dunque l'impresa comune, e la società oggetto di acquisizione, mentre, nel secondo caso, la qualifica di imprese interessate spetta anche alle società madri dell'impresa comune.

Scopo della comunicazione relativa al calcolo del fatturato è quello di esplicitare i principi e i criteri seguiti dalla Commissione nella determinazione delle soglie di fatturato previste dall'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento n. 4064/89. Il calcolo del fatturato permette di valutare la rilevanza economica delle imprese partecipanti a una determinata transazione. Pertanto, la Commissione suggerisce di ripartire il fatturato in base all'area geografica di destinazione delle vendite. E', infatti, rispetto al luogo in cui si trova il cliente che vanno valutate le condizioni di concorrenza a cui è sottoposta l'impresa.

Nel corso del 1994, l'attività della Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE, si è tradotta in ventuno decisioni: un caso di applicazione congiunta degli articoli 85 e 86, sei decisioni di divieto ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, dodici casi di esenzione individuale ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 e due casi di esenzione a norma dell'articolo 5 del Regolamento (CEE) n. 1017/68 .

¹³⁹ Regolamento (CEE) n. 1017/68 del Consiglio, del 19 luglio 1968, relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per via navigabile, GUCE L 175 del 23 luglio 1968.

Decisioni relative agli articoli 85 e 86 del Trattato CE

DECISIONE	NORME APPLICATE	ESTREMI DI PUBBLICAZIONE
Agenzia Internazionale Energia (21.2.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L68 (11.3.94)
HOV-SVZ/MCN (29.3.94)	art. 85.1 e 86 (divieto)	GUCE L104 (23.4.94)
Stiching Baksteen (29.4.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L131 (26.5.94)
Exxon-Shell (18.5.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L144 (9.6.94)
Bayer-BP Chemicals (6.6.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L174 (8.7.94)
Cartoncino (13.7.94)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L243 (19.9.94)
BT/MCI (27.7.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L223 (27.8.94)
ACI (27.7.94)	art.5 reg.1017/68 (esenzione)	GUCE L224 (30.8.94)
PVC (27.7.94)	art. 85.1(divieto)	GUCE L239 (14.9.94)
Night Services (21.9.94)	art.5 reg.1017/68 (esenzione)	GUCE L259 (7.10.94)
Pasteur Mérieux-Merck (6.10.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L309 (2.12.94)
Trans Atlantic Agreement (19.10.94)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L376 (31.12.94)
Olivetti-Digital (11.11.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L309 (2.12.94)
Cemento (30.11.94)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L343 (30.12.94)
Fujitsu AMD Semiconductor(12.12.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L341 (30.12.94)
Eurotunnel (13.12.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L354 (31.12.94)
IPSP (15.12.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L354 (31.12.94)
Asahi/Saint-Gobain (16.12.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L354 (31.12.94)
Philips-Osram (21.12.94)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L378 (31.12.94)
Far Eastern Freight Conf. (21.12.94)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L378 (31.12.94)
Tretorn e altri (21.12.94)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L378 (31.12.94)

Nell'ambito dell'attività di controllo delle operazioni di concentrazione ai sensi del Regolamento n. 4064/89, 90 casi sono stati oggetto di una decisione finale della Commissione. In particolare: in 5 casi la Commissione ha constatato che le operazioni notificate non rientravano nel campo di applicazione del Regolamento n. 4064/89 in quanto non costituivano concentrazioni ovvero risultavano concentrazioni di dimensione non comunitaria; 82 concentrazioni sono state dichiarate compatibili con il mercato comune; 2 operazioni sono state autorizzate subordinatamente all'adempimento di determinate condizioni, mentre in un solo caso la Commissione ha ritenuto che l'operazione notificata fosse incompatibile con il mercato comune e ne ha, pertanto, vietato l'esecuzione.

Di seguito, si riassumono brevemente alcuni casi sui quali la Commissione si è espressa nel corso del 1994, che risultano di particolare interesse.

Nel luglio 1994, la Commissione si è pronunciata in merito all'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 1, ad accordi e pratiche concordate poste in essere da diciannove imprese di paesi comunitari e extracomunitari e associazioni commerciali attive nel settore del cartoncino, materiale rigido tratto dalla fibra di legno e utilizzato prevalentemente per la produzione di astucci pieghevoli utilizzati per l'imballaggio di prodotti alimentari e non e per la produzione di cartoni stampabili. In particolare, le violazioni contestate si sostanziano in riunioni segrete, tenute dal 1986 al 1991, nell'ambito delle quali venivano concordati i prezzi di listino per ciascun tipo di prodotto e la cadenza degli aumenti di prezzo, e venivano adottati accordi volti

al mantenimento delle rispettive quote di mercato. A sostegno delle descritte iniziative, le imprese si scambiavano informazioni commerciali in materia di consegne, prezzi, tasso di utilizzazione degli impianti e portafoglio degli ordini inevasi. Nel tentativo di dissimulare l'esistenza del cartello, i partecipanti decidevano preventivamente quale impresa avrebbe pilotato l'aumento di prezzo, nonché le date e l'ordine cronologico dei successivi aumenti da parte di tutti gli altri produttori. Di volta in volta, la sequenza seguita veniva modificata.

Nel determinare l'entità delle ammende, la Commissione ha tenuto conto, oltre che della gravità e della durata dell'infrazione stessa, dell'importanza del settore industriale coinvolto e delle imprese interessate, rappresentative dell'intero mercato comunitario, e delle iniziative adottate dalle imprese volte a dissimulare l'effettiva natura e portata della collusione.

Gli accordi intercorsi tra British Telecommunications plc. (BT), società di nazionalità britannica, e MCI Communications Corporation (MCI), società di nazionalità statunitense, aventi a oggetto la costituzione di un'impresa comune, denominata Newco, finalizzata alla fornitura di servizi di telecomunicazioni a valore aggiunto a società multinazionali, con decisione del luglio 1994 sono stati ritenuti meritevoli di un'esenzione individuale della durata di cinque anni, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3. Infatti, a giudizio della Commissione, Newco opererà in un mercato attualmente in fase di espansione, comprendente un'ampia gamma di servizi transfrontalieri globali, tra cui i servizi di trasmissione dati ad alta velocità e i servizi basati su reti intelligenti, nel quale operano altre società di telecomunicazioni e gruppi a vocazione internazionale. La costituzione di Newco non consentirà, pertanto, alle parti di eliminare la concorrenza dal mercato della fornitura di servizi di telecomunicazione a valore aggiunto, ma al contrario è indispensabile per permettere alle stesse di entrare con successo in tale mercato. Inoltre, rispettando le altre condizioni richieste dall'articolo 85, paragrafo 3, Newco contribuirà al progresso tecnico e economico nella Comunità, permettendo agli utenti di beneficiare di una serie di nuovi servizi.

Con decisione dell'ottobre 1994, la Commissione ha ritenuto che gli accordi relativi alla fissazione delle tariffe e all'utilizzo della capacità di trasporto stipulati fra le quindici principali compagnie di navigazione sia a livello europeo che mondiale, aderenti alla conferenza marittima Trans Atlantic Agreement (TAA), costituissero una violazione all'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CE. La Commissione, interpretando restrittivamente il Regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio¹⁴⁰ contenente una esenzione di categoria per le conferenze marittime, ha stabilito la non applicabilità dello stesso agli accordi in questione, rilevando che la fissazione di tariffe differenziate, l'adozione di un programma di limitazione della capacità e l'estensione dell'accordo sui prezzi al trasporto terrestre non ricadono nelle previsioni del suddetto Regolamento. Le disposizioni degli accordi stipulati nell'ambito del TAA non

¹⁴⁰ Regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativo alle modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi, GUCE L 175 del 23 luglio 1986.

soddisfacevano, altresì, i requisiti richiesti per il rilascio di una esenzione individuale ai sensi dell'art. 85, comma 3, del Trattato.

Nel novembre 1994 la Commissione ha concluso un procedimento, avviato nel novembre 1991, riguardante accordi e pratiche concordate restrittivi della concorrenza, poste in essere da diversi produttori europei di cemento. I destinatari di tale decisione sono Cembureau (l'associazione europea del cemento), 9 associazioni nazionali del cemento (in particolare, le associazioni del cemento operanti in Germania, Belgio, Spagna, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito) e 33 produttori europei di cemento, fra cui le società italiane Italcementi, Unicem, Cementir e Buzzi.

Gli accordi e le pratiche concordate esaminati nella decisione comunitaria riguardano in particolare: le intese nell'ambito dell'associazione europea del cemento, Cembureau, aventi per oggetto la ripartizione dei mercati nazionali e la regolamentazione dei trasferimenti di cemento da un paese all'altro, alle quali si aggiungono pratiche relative allo scambio di informazioni sui prezzi, la cui applicazione concreta è stata affidata a riunioni, contatti bilaterali o multilaterali incoraggiati dagli organi di Cembureau; le intese nell'ambito dei comitati all'esportazione European Cement Export Committee (ECEC), Export Policy Committee (EPC) e White Cement Committee (WCC), volte a prevenire incursioni dei concorrenti nei rispettivi mercati nazionali e a evitare che le eccedenze di produzione fossero immesse nel mercato della Comunità, canalizzando le stesse verso paesi terzi.

La Commissione, ritenendo i comportamenti osservati lesivi della concorrenza, ha disposto l'immediata cessazione delle violazioni contestate e imposto ammende di notevole entità per un totale pari a 248 milioni di ECU, in virtù della durata e della particolare gravità delle infrazioni commesse.

Nel novembre 1994 la Commissione ha vietato, ai sensi del Regolamento n. 4064/89, la costituzione di un'impresa comune concentrativa, denominata MSG Media Service¹⁴¹. Secondo quanto previsto dal progetto di concentrazione notificato in sede comunitaria, MSG sarebbe stata controllata con quote paritetiche dal gruppo editoriale tedesco Bertelsmann, dal gruppo televisivo tedesco Kirch e dalla Deutsche Telekom, ente pubblico delle telecomunicazioni in Germania. MSG avrebbe dovuto operare quale fornitore di servizi tecnico-amministrativi per gestori di *pay-tv* a tecnologia digitale e di altri servizi audiovisivi, tra cui la gestione degli abbonamenti dei clienti delle *pay-tv*, la messa a disposizione dei *decoder* per la ricezione dei segnali TV e la gestione dei programmi elettronici di accesso per la ricezione dei programmi TV. Si tratta di mercati nuovi, nei quali MSG si sarebbe posta come primo e unico operatore specializzato nella fornitura dei suddetti servizi.

¹⁴¹ Decisione della Commissione del 9 novembre 1994, in GUCE L 364 del 31 dicembre 1994.

A giudizio della Commissione, la concentrazione avrebbe permesso a MSG di acquisire una posizione dominante duratura nel mercato tedesco dei servizi tecnico-amministrativi per *pay-tv*. Al riguardo, la Commissione ha precisato che, in assenza di significative barriere all'entrata, la circostanza che un'impresa sia l'unico operatore in un mercato nascente non necessariamente comporta la costituzione di una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo la concorrenza. Tuttavia, nel caso di specie, la posizione di forza acquisita da MSG non sarebbe stata temporanea, in quanto i maggiori concorrenti potenziali nel futuro mercato dei servizi tecnico-amministrativi per *pay-tv* sarebbero state le stesse imprese fondatrici. Inoltre, la Commissione ha ritenuto che la costituzione della prospettata impresa comune avrebbe consentito alle imprese fondatrici di rafforzare la loro posizione dominante nei mercati rilevanti (per Bertelsmann e Kirch il mercato della televisione a pagamento, per Telekom il mercato della gestione delle reti di TV via cavo). La Commissione ha ritenuto, pertanto, che la concentrazione fosse incompatibile con il mercato comune e ne ha vietato l'esecuzione.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO (OCSE)

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato partecipa alle riunioni del Comitato "Diritto e Politica della Concorrenza" e dei suoi due gruppi di lavoro volti, rispettivamente, ad approfondire le tematiche relative ai rapporti tra normativa per la concorrenza e scambi internazionali e a favorire una maggiore cooperazione internazionale nell'attività di tutela della concorrenza. Nel corso del 1994 si sono tenute due riunioni del comitato e otto riunioni dei gruppi di lavoro. Nella riunione di ottobre del Comitato è stato deciso di costituire un terzo gruppo di lavoro su "Concorrenza e regolamentazione", alla cui presidenza è stato chiamato un Dirigente dell'Autorità.

Oltre a seguire i principali sviluppi intervenuti nell'attività di tutela della concorrenza nei diversi paesi dell'OCSE, il Comitato ha contribuito alla realizzazione di documenti ed all'organizzazione di dibattiti su tematiche di interesse generale. Particolare attenzione è stata dedicata ai rapporti tra politica della concorrenza e politica commerciale, che sono stati oggetto di numerose riunioni organizzate in collaborazione con il Comitato "Scambi Internazionali". Sono inoltre proseguiti gli approfondimenti in materia di concorrenza e *antidumping*. Il rapporto finale, preparato dal Professor Robert Willig del Massachusetts Institute of Technology, nel quale vengono analizzati nell'ottica della normativa per la concorrenza numerosi casi di interventi *antidumping*, dovrebbe essere presentato al Comitato entro la fine del 1995. Relativamente alla cooperazione tra le Autorità preposte alla tutela della concorrenza nei diversi paesi, il Segretariato dell'OCSE ha proposto di aggiornare la Raccomandazione emanata dal Consiglio dell'OCSE il 21 maggio 1986. Nel corso dell'anno si sono tenute numerose riunioni del gruppo di lavoro sulla cooperazione internazionale volte a pervenire a una proposta di nuova Raccomandazione, da presentare al Comitato per l'approvazione probabilmente entro il 1995. Infine il Comitato ha approvato un documento predisposto dal gruppo di lavoro sulla "Convergenza delle politiche della concorrenza", contenente una dettagliata analisi del grado di omogeneità raggiunto dalle legislazioni nazionali in materia di tutela della concorrenza. Da tale documento, presentato alla riunione annuale dei Ministri dei paesi membri dell'Organizzazione tenutasi nel mese di giugno 1994, emerge che sono stati compiuti importanti progressi verso una maggiore convergenza delle diverse normative nazionali con riferimento agli aspetti relativi alla individuazione dei principi e degli obiettivi della politica della concorrenza, alla definizione del mercato rilevante, alla valutazione delle barriere all'entrata, degli accordi orizzontali e delle pratiche di prezzo imposto. Alcune divergenze permangono, invece, nella valutazione delle restrizioni verticali, dell'abuso di posizione dominante e nel controllo delle operazioni di concentrazione.

L'Autorità ha continuato a partecipare al programma di assistenza tecnica in materia di applicazione delle normative antitrust che l'OCSE organizza per i paesi dell'Europa Orientale. Funzionari dell'Autorità hanno preso parte al seminario di Vienna del giugno 1994 sulla politica

della concorrenza e al convegno internazionale di Budapest su "Concorrenza e regolamentazione", organizzato congiuntamente nel luglio 1994 dall'OCSE e dalla Banca Mondiale.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nell'ottobre 1994, l'Autorità ha rappresentato l'Italia alla tredicesima riunione del gruppo intergovernativo di esperti sulle pratiche commerciali restrittive, organizzata dall'UNCTAD, l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata in materia di commercio internazionale e sviluppo economico. Scopo dell'incontro annuale è quello di favorire l'interscambio di informazioni ed esperienze tra paesi industrializzati, paesi in via di sviluppo ed economie in transizione dell'Est europeo nell'applicazione delle normative poste a tutela della concorrenza.

Nel corso della riunione sono stati presentati i rapporti annuali sulla politica della concorrenza dei diversi paesi partecipanti. Al fine di incentivare l'adozione di una normativa antitrust da parte di quei paesi ancora non dotati di una specifica legislazione in materia, si è discusso sul modello di legge per la tutela della concorrenza elaborato dal Segretariato dell'UNCTAD con il contributo delle delegazioni nazionali. Il gruppo di esperti ha demandato al Segretariato il compito di aggiornare il documento in funzione delle esperienze e delle evoluzioni legislative dei paesi provvisti di norme di diritto della concorrenza.

Il gruppo di esperti ha, infine, approvato l'agenda provvisoria per la quattordicesima riunione intergovernativa, dedicata alla preparazione dei lavori della Terza Conferenza delle Nazioni Unite del novembre 1995, finalizzata alla revisione dell'insieme dei principi e regole che indirizza l'attività del gruppo di esperti in materia di pratiche commerciali restrittive.

Parte III

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N 74/92

5. DECISIONI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI

L'attività svolta in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, ha registrato anche nel 1994 un incremento, riconducibile alla crescente collaborazione dei soggetti che hanno segnalato all'Autorità casi di pubblicità ingannevole. Le decisioni assunte dal 1° gennaio al 31 dicembre 1994 sono state 191. In 105 casi è stata rilevata una violazione del decreto. In 86 casi l'Autorità ha ritenuto non sussistente la violazione denunciata. Nelle rimanenti ipotesi l'Autorità, ritenuto che la segnalazione riguardasse competenze ad essa estranee, ha archiviato il caso, dandone comunicazione al soggetto segnalante. In due occasioni, l'Autorità ha rinviato la segnalazione ricevuta all'organo per legge competente (in entrambi i casi la Consob) a esaminare la pubblicità in oggetto (MESEMONEY; FINEDINVEST). Ciò in osservanza dell'art. 7, comma 12 del decreto legislativo n. 74/92, che esclude il controllo dell'Autorità nei casi in cui la pubblicità sia soggetta ad autorizzazione preventiva di un altro organo amministrativo. Dal 1° gennaio al 31 marzo 1995 l'Autorità ha adottato 55 decisioni, riscontrando in 31 casi violazioni del divieto di pubblicità ingannevole.

Il panorama dei soggetti che hanno sollecitato l'azione dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/1992 è molto diversificato. Con riferimento ai casi sui quali l'Autorità si è pronunciata nel 1994, va rilevato il notevole numero di segnalazioni provenienti da associazioni dei consumatori (61). Per i restanti casi, 59 segnalazioni sono riconducibili a soggetti qualificatisi come consumatori, 30 a imprese, 28 ad associazioni di imprenditori o di categorie professionali e 26, infine, a pubbliche amministrazioni. Accanto alle amministrazioni che già da tempo hanno instaurato un proficuo rapporto di collaborazione con l'Autorità, quest'anno sono pervenute diverse segnalazioni anche da uffici di alcune amministrazioni comunali.

Dall'analisi dei casi trattati risulta anche un aumento della varietà di beni e servizi interessati da interventi dell'Autorità, che coprono un ambito sempre più vasto dei potenziali campi di dispiegamento della comunicazione ingannevole. Le competenze in materia di pubblicità ingannevole si affiancano, pertanto, a quelle in materia di concorrenza, confermando il ruolo dell'Autorità quale garante della trasparenza dell'offerta e, dunque, quale promotrice di una reale sovranità del consumatore.

L'accresciuta esperienza nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 ha anche permesso di evidenziare che, talvolta, il diffondersi della comunicazione ingannevole non rappresenta che uno dei molteplici effetti dell'insufficienza di controlli su attività economiche ad alto rischio per l'integrità patrimoniale, ma talvolta anche fisica, dei consumatori. È significativo l'esempio del settore della produzione e commercio di prodotti in qualche modo connessi alla sfera della salute e, tuttavia, solo marginalmente interessati dalle pur severe

norme in tema di farmaci, oppure quello degli istituti scolastici privati che "garantiscono" il recupero degli anni scolastici perduti e il facile conseguimento di diplomi con valore legale. In simili ipotesi, sebbene l'applicazione del decreto legislativo n. 74/92 non possa sostituire la valutazione della liceità, in sé considerata, delle attività promosse, non vi è dubbio che il puntuale e rigoroso intervento dell'Autorità, portando gli operatori a pubblicizzare in modo trasparente la natura e le proprietà dei beni e servizi offerti, rappresenti attualmente un non trascurabile disincentivo alla conduzione di operazioni commerciali scorrette ai danni di categorie di consumatori indifesi.

L'esperienza dell'anno trascorso ha, infine, confermato l'importanza strategica dell'azione dell'Autorità sia rispetto alle pubblicità che vantano qualità dei prodotti non verificabili dal consumatore (ad esempio, composizione dei prodotti alimentari), sia rispetto a quelle che hanno ad oggetto tipologie di beni o servizi il cui acquisto non viene reiterato frequentemente e per i quali l'esperienza passata non influenza le decisioni di spesa.

I PRINCIPI INTERPRETATIVI UTILIZZATI

L'interpretazione della nozione di pubblicità

L'Autorità ha avuto ulteriormente modo di soffermarsi sull'interpretazione della nozione di pubblicità contenuta nell'articolo 2, lettera a, del decreto legislativo n. 74/92. Alla luce dell'ampia definizione legislativa, è stata confermata l'interpretazione estensiva cui si era approdati in passato. Il principio alla base delle diverse pronunce a questo riguardo è quello per cui è da ritenersi messaggio pubblicitario qualunque comunicazione, purché sia diffusa nell'esercizio di una delle attività di cui alla citata norma, cui possa comunque ricondursi una finalità promozionale, anche quando tale finalità non risulti direttamente perseguita o non risulti disgiunta da scopi meramente informativi.

E' stata pertanto considerata pubblicità la cartellonistica relativa alle stazioni per la distribuzione dei carburanti, sia quella che espone i prezzi dei carburanti, sia quella posta all'interno dell'area di servizio sulle colonnine di erogazione (STAZIONI DI SERVIZIO-BENZINA VERDE; BENZINA ECOLOGICA).

Pubblicità è stata ritenuta la carta intestata di un'impresa (JUNIOR BUSINESS SCHOOL), così come le insegne di esercizi commerciali (LA CASTRUM; DELEGAZIONI ACI; AGENZIA 2B NETTUNO). Comunicazione pubblicitaria è stata anche considerata un'offerta di pubblica sottoscrizione di azioni di costituende società (ASSOCIAZIONE ITALIANA SVILUPPO COMPAGNIE PUBBLICHE).

E' stata inoltre ritenuta pubblicità ogni forma di comunicazione intesa a pubblicizzare la vendita di un prodotto non direttamente, bensì attraverso operazioni promozionali organizzate dall'impresa con l'evidente scopo di indurre i consumatori ad acquistare il bene commercializzato. Sulla base di tale impostazione l'Autorità è intervenuta nei confronti delle pubblicità riguardanti operazioni a premio promosse da imprese di vendita di prodotti su cataloghi¹⁴², nonché in casi in cui i profili di ingannevolezza venivano individuati non tanto rispetto al bene venduto, ma ai regali associati a quest'ultimo (OROSCOPO RETE A).

Tale interpretazione si pone del resto in linea con la consolidata prassi dell'Autorità di considerare pubblicità anche quelle comunicazioni intese a promuovere solo indirettamente la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti e obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o servizi, attraverso la promozione dell'immagine di un'impresa.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 74/92 a casi di pubblicità redazionale l'Autorità, come già negli anni passati, ha articolato la sua valutazione in due fasi: la prima consiste nell'accertare se l'articolo giornalistico abbia natura pubblicitaria; la seconda, avviata nell'ipotesi in cui la prima abbia dato esito positivo, è volta alla verifica che vi sia una sufficiente evidenziazione grafica di detta natura. Gran parte dell'attività di interpretazione della nozione di pubblicità si è svolta, pertanto, nell'ambito dell'applicazione di questa norma.

Al riguardo, l'Autorità ha confermato il suo precedente orientamento, sintetizzandolo nella massima per cui, considerata l'esigenza di tutelare il diritto all'informazione, impedendo al contempo che dietro il suo schermo si celi l'effettuazione di comunicazioni svolte in realtà nell'interesse di uno o più operatori economici, l'affermazione della reale natura promozionale di un articolo giornalistico può prescindere dall'effettivo accertamento dell'esistenza di un rapporto di committenza tra impresa e proprietario del mezzo di diffusione, quando lo scopo promozionale possa desumersi anche da altri elementi presuntivi, purché questi siano gravi, precisi e concordanti, così da qualificare l'articolo in modo univoco (ANNABELLA PELLICCE; SEX-O-S).

Nello svolgimento della propria attività l'Autorità ha individuato alcuni indicatori presuntivi dell'esistenza di uno scopo promozionale. Il valore rivelatore di tali indici, peraltro, non è mai stato considerato al di fuori del contesto in cui essi risultavano inseriti.

Così, è stata ritenuta incompatibile con la natura di articolo giornalistico la descrizione di un solo prodotto, effettuata in modo enfatico ed elogiativo, in assenza di qualsiasi spunto critico (ENERBEST; GENNY). L'Autorità non ha ovviamente negato la possibilità che un articolo informativo contenga la citazione di prodotti. Essa ha ritenuto giustificata tale citazione nei casi in cui l'articolo sia dedicato a un fenomeno di carattere particolare, che si intende

¹⁴² DITTA EUROMAIL; EUROVOVA; INTERMAIL FLORA; VESTRO-FIAT TEMPRA; EUROSERVICE; CONCORSI SELEZIONE; VESTRO II; VESTRO III; CONCORSO EUROSERVICE DAXON.

sottoporre all'attenzione dei lettori, ritenendo che esso potrebbe destare curiosità ed interesse (LA PICO DI MODENA; ACTIVA; DIBI CENTER) o, comunque, quando la citazione risponda a esigenze di carattere informativo, attribuibili autonomamente all'editore (GUIDA AI MIGLIORI MEDICI). Un'ulteriore giustificazione è stata considerata la natura innovativa del bene (DONNA ONLY; FATTORIA SCALDASOLE; OPEL OMEGA) o l'attualità delle tematiche trattate nell'articolo, a maggior ragione quando questa è testimoniata dalla pressoché contemporanea pubblicazione di articoli analoghi su diversi giornali (ANNABELLA PELLICCE).

E' stata per contro attribuita natura pubblicitaria alla citazione ingiustificata di un solo prodotto, privo di caratteristiche innovative. Ciò è, ad esempio, avvenuto in ipotesi in cui comuni ingredienti (marmellata d'arance, dado per brodo) prodotti da una certa impresa, esplicitamente nominata, venivano indicati quali elementi rilevanti per la buona riuscita di una ricetta all'interno di rubriche di cucina (SANTA ROSA; BRODO STAR). In queste ipotesi, l'Autorità ha anche considerato che non è consuetudine in quel tipo di articoli giornalistici citare le marche degli ingredienti.

Il tono neutrale dell'articolo e la sistematicità della rubrica, firmata sempre dai medesimi giornalisti professionisti, l'indicazione dell'articolo all'interno del sommario della rivista, il suo inserimento all'interno di una serie a puntate di servizi riguardanti un tipo di bene o servizio sono, in genere, elementi che portano a negare la natura pubblicitaria dell'articolo¹⁴³. Singolarmente considerati, tali fattori tuttavia non escludono di per sé che tale natura possa essere desunta in base a preponderanti elementi di segno contrario (con riferimento alla firma di un giornalista, SANTA ROSA).

In taluni casi, l'attribuzione della natura pubblicitaria a un articolo è dipesa dalla circostanza che la citazione di un prodotto veniva effettuata solo dopo un'ampia trattazione, in tono neutrale, dei problemi sanitari che il prodotto avrebbe dovuto risolvere (DIETOLINE).

L'Autorità ha ritenuto che avesse natura pubblicitaria anche un opuscolo che, pur informando sulle varie forme alternative di pensione integrativa, conteneva consigli tendenti ad orientare le scelte del consumatore verso un tipo di pensione specificamente offerta da una determinata impresa (GUIDA PENSIONI EPOCA).

Natura pubblicitaria è stata attribuita anche a una guida, intitolata "Le medicine dei bambini", che riportava un elenco, ingiustificatamente incompleto, di farmaci per la cura di malattie dei bambini, identificati con il nome commerciale, la fotografia della confezione, nonché il foglietto illustrativo.

Per quanto riguarda il mezzo di diffusione della pubblicità, l'Autorità ha esaminato anche forme di pubblicità diffuse attraverso contatto telefonico con i destinatari (I.A.C.).

¹⁴³ FATTORIA SCALDASOLE; OPEL OMEGA; BEAUTY FARM CENTRO SHEN; BEAUTY FARM FIUGGI; LA PERGOLA.

Interpretazione della nozione di pubblicità ingannevole

L'ampia nozione di ingannevolezza contenuta nella legge ha consentito all'Autorità di valutare come ingannevoli diversi messaggi in cui la presentazione di dati in sé veritieri era accompagnata da reticenza su fatti rilevanti, da ambiguità, o da disordine espositivo. E' il caso delle già citate pubblicità relative ai concorsi a premio.

Per quanto riguarda gli elementi di valutazione, nei provvedimenti ha trovato riscontro la maggior parte delle fattispecie indicate dall'articolo 3 del decreto legislativo. Sono infatti stati ritenuti ingannevoli messaggi viziati in riferimento all'identità e alle caratteristiche dell'operatore pubblicitario¹⁴⁴, ai premi e riconoscimenti ricevuti¹⁴⁵, all'asserita conformità a non meglio specificate normative statali o comunitarie¹⁴⁶, alle caratteristiche dei beni o servizi sotto i diversi profili considerati dalla norma¹⁴⁷, al loro prezzo¹⁴⁸ e alle condizioni alle quali beni o servizi vengono forniti¹⁴⁹.

Nell'interpretazione della nozione di pubblicità ingannevole l'Autorità ha cercato di adeguare il suo parametro valutativo al tipo di destinatari dei messaggi, in dipendenza della tipologia di beni o servizi pubblicizzati. Ciò è valso, in particolare, a far escludere l'ingannevolezza di taluni messaggi aventi a oggetto la promozione di beni tipicamente destinati a soggetti esperti del settore (MAXIREN), mentre con particolare rigore sono stati valutati i messaggi relativi a beni e servizi di uso comune, destinati perciò a raggiungere una pluralità indistinta di soggetti (EUROMAIL).

Il potenziale pregiudizio ai consumatori e ai concorrenti

Con riferimento al requisito del potenziale pregiudizio al comportamento economico dei consumatori quale elemento costitutivo della fattispecie "pubblicità ingannevole", più volte l'Autorità ha avuto modo di precisare che la nozione di pregiudizio non appare coincidere con quella di danno, ma deve piuttosto estendersi fino a ricomprendere gli effetti relativi all'influenza sul comportamento economico del consumatore e sulle relative scelte commerciali. Tale interpretazione, che ha finora trovato conferma anche in sede giurisdizionale, si fonda sull'osservazione che il decreto legislativo n. 74/92 assicura tutela a una pluralità indeterminata di soggetti contro la natura ingannevole dei messaggi; il che rende difficile distinguere tra il danno inteso come lesione patrimoniale e la mera perdita di opportunità economiche alternative a cui l'errore potrebbe indurre (VESTRO-FIAT TEMPRA; VESTRO II; VESTRO III; CONCORSO EURONOVA).

¹⁴⁴ HOT LINES-MONZA GRATIS; ARNOCANALI AGENZIA 2B NETTUNO; SOFTWARESCHOOL; CULTURA2000 EDITRICE

¹⁴⁵ ISTITUTO A. VOLTA; JUNIOR BUSINESS SCHOOL

¹⁴⁶ ISTITUTI SAN PAOLO; ISTITUTI LEONARDO DA VINCI; ISTITUTI BUONARROTI MULTIPROPRIETÀ CENTRO VACANZE

¹⁴⁷ MULTIPROPRIETÀ CENTRO VACANZE; JETCOM; POLIZZE VITA SAN PAOLO

¹⁴⁸ PANORAMA-PIRELLI; ROVER; STAZIONI DI SERVIZI LINEE EROTICHE-CITTÀ NOSTRA

¹⁴⁹ SO.IN.TUR.

Fattispecie di pubblicità ingannevole

Bollettini di abbonamento. Come era già avvenuto nell'anno precedente, l'Autorità è stata ancora impegnata nella repressione del fenomeno dei bollettini di abbonamento a riviste - spediti per posta ad un gran numero di destinatari - predisposti a imitazione di comunicazioni provenienti da pubbliche amministrazioni. Il fenomeno è peraltro andato progressivamente attenuandosi nel corso dell'anno, probabilmente in ampia parte grazie alla quantità e al rigore degli interventi dell'Autorità, accompagnati dalla pronta reazione dell'Amministrazione postale (che è intervenuta nell'ambito delle proprie competenze autorizzatorie), ed evidenziati con ampio risalto dalla stampa nazionale. Tale positivo risultato dimostra come la sistematicità degli interventi possa, al di là dei singoli casi decisi, fissare principi ai quali anche gli operatori che non sono stati parte in procedimenti dinanzi all'Autorità preferiscono conformarsi e depone a favore della attribuzione di maggiori poteri di iniziativa all'Autorità stessa.

Istituti privati di recupero. Un altro settore nel quale l'Autorità era già intervenuta nel 1993 è quello delle pubblicità di scuole private di recupero. Di fronte al preoccupante dilagare della comunicazione pubblicitaria ingannevole da parte di alcuni di questi istituti, l'Autorità non ha potuto che confermare il suo già consolidato indirizzo di rigore (ISTITUTI G. PASCOLI; ISTITUTO A. VOLTA; ISTITUTI BUONARROTI).

Concorsi e operazioni a premio. Nel corso del 1994, in misura notevolmente maggiore che negli anni precedenti, l'Autorità è stata impegnata a contrastare il fenomeno della pubblicità non trasparente di concorsi e operazioni a premio promossi da imprese di vendita per corrispondenza. Le competenze attribuite all'Autorità dal decreto legislativo n. 74/92 hanno contribuito in questo campo a colmare lacune, in termini di adeguati strumenti di tutela, che un'applicazione talvolta anche estensiva della legislazione vigente non era comunque idonea a sanare. Per il regio decreto legislativo 19 ottobre 1938, n. 1933, infatti, concorsi e operazioni a premio sono assoggettati al controllo autorizzativo del Ministero delle Finanze; tale autorizzazione vale però solamente a garantire la regolarità dei meccanismi concorsuali e non le modalità di pubblicizzazione delle iniziative.

Un distinto profilo di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 a questo settore è stato quello relativo alla corretta indicazione delle date di scadenza delle operazioni. In alcuni procedimenti, l'Autorità ha considerato ingannevoli messaggi in cui la data di scadenza delle operazioni promozionali non era chiaramente evidenziata (CONCORSO EUROSERVICE; LAVAZZA PUNTI DIAMANTE; VALFRUTTA).

Telefoni senza fili. L'Autorità è intervenuta in merito a diverse pubblicità di apparecchi telefonici senza filo. Il profilo considerato è stato quello della reticenza a informare della mancanza di omologazione degli apparecchi in questione. L'Autorità ha, in particolare, rilevato che il possesso e la vendita di apparecchiature non omologate è assoggettata a una rigorosa

disciplina legislativa, la violazione della quale è assistita da rigorose sanzioni pecuniarie. Le pubblicità considerate, esaltando la convenienza economica dell'acquisto e la potenza degli apparecchi, tacciono perciò su un elemento essenziale di valutazione della complessiva convenienza dell'acquisto, quale è da ritenersi la conformità alla legge di quanto acquistato, e possono indurre i consumatori a sottovalutare il profilo della presenza di quelle caratteristiche di sicurezza degli impianti che l'omologazione ministeriale garantisce (JETCOM; PANASONIC; JETCOM2).

Offerte di operazioni di investimento. In alcune ipotesi l'Autorità si è occupata di messaggi pubblicitari riguardanti offerte di investimenti, mobiliari o immobiliari.

L'Autorità ha ritenuto ingannevoli i messaggi diffusi da uno studio di consulenza aziendale, che offriva assistenza alle piccole e medie imprese che avessero voluto investire in Romania. Per allettare i potenziali clienti, venivano fornite informazioni rivelatesi inesatte sul costo della manodopera in quel paese e sulle agevolazioni fiscali ivi riconosciute alle imprese estere (STUDIO TESEO).

L'Autorità ha inoltre ritenuto ingannevole l'offerta pubblica di sottoscrizione di azioni, promossa dall'Associazione Italiana Sviluppo Compagnie Pubbliche, relativamente a due costituenti società, il cui oggetto sociale è l'acquisto di una rete radiotelevisiva Rai e di una rete televisiva Fininvest. Il profilo di ingannevolezza riguardava l'omessa menzione dei rilevanti vincoli normativi al possesso di una rete televisiva e della attuale impossibilità giuridica di acquisire una rete Rai (AISCOP).

In alcuni procedimenti, l'Autorità si è occupata di offerte di appartamenti in multiproprietà, giudicando ingannevoli quei messaggi espressi in modo inesatto o reticente per quanto concerne le spese o gli oneri tributari connessi a tale forma di proprietà (MULTIPROPRIETÀ EUROHOLIDAYS SO.IN.TUR.).

Prodotti alimentari. Come negli anni passati una parte dei casi esaminati ha riguardato pubblicità di prodotti alimentari, rispetto alle quali l'Autorità mantiene un orientamento rigoroso. In particolare, sono state dichiarate ingannevoli pubblicità concernenti grissini definiti "senza grassi" (LAMBERTUCCI) o "senza grassi aggiunti" (GIOLLY GRISS). L'istruzione di tali casi ha comportato il ricorso ad analisi di laboratorio, che hanno evidenziato come tali categoriche affermazioni contrastassero, nel primo caso, con la naturale presenza di grassi negli sfarinati utilizzati per la produzione dei grissini, e nel secondo, con l'uso di strutto nella spalmatura delle teglie di cottura.

Ingannevole è stata ritenuta anche la pubblicità di una merendina, che paragonando il prodotto pubblicizzato con i prodotti di una pasticceria artigianale, sosteneva implicitamente che il primo fosse da ritenersi più sano in quanto "ricco di latte" (KDER BUENO).

Non è stato invece riscontrato carattere di ingannevolezza nell'utilizzazione di immagini di ingredienti naturali (uova, yogurt), per la pubblicità di prodotti in cui tali ingredienti sono presenti in forma liofilizzata, mantenendo però il gusto e le caratteristiche organolettiche (KINDER DELICE; BISCOTTI BARILLA; YOGOWAFER).

Prodotti dietetici e trattamenti dimagranti. L'Autorità impronta a un indirizzo rigoroso anche le proprie decisioni relative a messaggi pubblicitari concernenti prodotti o trattamenti pubblicizzati per i loro straordinari effetti dimagranti. Nell'anno trascorso sono stati istruiti diversi casi relativi a tale settore (HERBA SALUS; BOGUMIL; DIETOLINE; THIN LINE; BROMELINA).

Benzina verde. Nel corso del 1994 l'Autorità è intervenuta a seguito di due segnalazioni, provenienti dall'Istituto Superiore per la Difesa della Natura, che evidenziavano l'ingannevolezza di alcuni cartelli esposti all'interno di aree di servizio per la distribuzione di carburante, in quanto la dizione "benzina ecologica" della pubblicità contrastava con il dato dell'accertata tossicità della benzina senza piombo. Le segnalazioni contestavano inoltre la correttezza dell'utilizzazione del termine "verde" e lo stesso uso della colorazione verde quali caratteri individuanti tale benzina (BENZINA VERDE; BENZINA ECOLOGICA).

L'Autorità ha ritenuto ingannevoli gli enfatici riferimenti, grafici e verbali, al carattere ecologico della benzina senza piombo contenuti nelle pubblicità segnalate. L'Autorità ha ritenuto, in primo luogo, che i messaggi fossero idonei a trasmettere in assoluto (e cioè, non solo in rapporto alla benzina con piombo) un'idea di "ecologicità" del carburante senza piombo e che tale informazione, alla luce dell'attuale stato delle conoscenze, fosse da considerarsi inesatta, specialmente se si considera che l'utilizzo di tale carburante viene promosso anche con riferimento a vetture prive di marmitta catalitica. In secondo luogo, tale inesatta prospettazione della realtà è stata considerata idonea a pregiudicare il comportamento dei consumatori. L'Autorità ha escluso che potesse diminuire il carattere di ingannevolezza dei messaggi la circostanza che essi, comunque, indurrebbero uno spostamento dal consumo di un carburante più inquinante a uno meno inquinante, ritenendo che l'erronea idea di una raggiunta assenza di rischio ambientale nell'uso di qualche carburante potesse, comunque, indurre i consumatori a trascurare scelte alternative di consumo. L'Autorità ha altresì escluso che l'uso del termine "verde" fosse indotto da testi normativi, osservando che la dizione ufficiale, sia nella direttiva comunitaria 85/210/CEE, sia nella decreto ministeriale di attuazione del 28 maggio 1988, n. 214, è "benzina super senza piombo". Il giudizio di ingannevolezza adottato nei confronti dell'utilizzazione dei termini "ecologica" e "verde" è stato invece escluso riguardo alla colorazione verde utilizzata nella simbologia attinente a tale benzina. Si è infatti constatato che tale colorazione è stata ufficializzata in atti del Ministero dei Lavori Pubblici e prescritta nel Regolamento di attuazione ed esecuzione del nuovo Codice della strada (16 dicembre 1992, n. 495).

Nel secondo caso (BENZINA ECOLOGICA), l'Autorità ha inibito per ragioni analoghe a quelle suindicate l'affermazione "Freccia verde Q8 apre la strada alla benzina senza piombo" e l'avvertenza "Molte auto non catalizzate possono usare la benzina senza piombo Q8. Chiedi al gestore". Ha invece ritenuto non ingannevole la semplice espressione "Freccia verde Q8".

A margine della vicenda, l'Autorità non può non rilevare come ambigue prescrizioni normative, dettate per fini peculiari, possano talvolta intaccare la coerenza di un sistema che ha adesso, tra i suoi principi, anche la tutela dei consumatori.

Applicazione dell'articolo 4, comma 1 (Riconoscibilità della pubblicità). Per ciò che riguarda l'applicazione dell'articolo 4, premesso quanto già detto con riferimento all'accertamento della natura pubblicitaria degli articoli redazionali, deve segnalarsi un caso in cui la riconoscibilità della pubblicità è stata desunta dalla tipologia del periodico sul quale l'articolo risultava pubblicato. Si trattava, infatti, di un *house organ* (così esplicitamente definito in copertina), destinato alla distribuzione via posta tra i soli dipendenti del gruppo Fininvest, che illustrava prodotti del medesimo gruppo FININVESTNEWS).

Nell'anno trascorso, l'Autorità non ha trattato casi di *product placement* né di pubblicità subliminale. Se è comprensibile che ciò sia avvenuto con riguardo alla seconda figura, la cui portata è già controversa, merita invece una preoccupata riflessione il fatto che un fenomeno dilagante come la pubblicità mascherata all'interno di film e programmi di contenuto non pubblicitario non susciti reazioni tra i soggetti legittimati ad agire ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Applicazione dell'articolo 4, comma 2, relativo all'uso di espressioni quali "garanzia", "garantito" e simili. In talune ipotesi l'Autorità ha censurato messaggi pubblicitari che facevano riferimento a garanzie non meglio specificate nel loro contenuto. Esempio è il caso di un centro dimagrimento che offriva la "garanzia scritta" dei risultati promessi, senza precisare i termini di tale garanzia; essi risultavano chiaramente posti solamente nelle condizioni generali di contratto, in cui si subordinava il proseguimento gratuito della cura, in caso di insuccesso, alla presenza di certe condizioni, che la pubblicità ometteva di esporre (ELIANA MONTI). In un altro caso è stata censurata una pubblicità televisiva di orologi, propagandati come prodotti pregiati, in cui ci si limitava a menzionare il termine "garanzia" (BOSSI ORO).

Applicazione dell'articolo 5 (Prodotti pericolosi). Nell'anno trascorso, l'Autorità ha ricevuto una segnalazione relativa alla pubblicità televisiva di una impresa produttrice di caldaie da riscaldamento in cui veniva mostrata una caldaia installata all'interno di un appartamento. Nella segnalazione si ipotizzava la violazione dell'articolo 5 perché lo spot avrebbe invitato a trascurare le regole di sicurezza che esigono che le caldaie a gas siano installate all'esterno delle abitazioni. L'Autorità ha ritenuto insussistente la violazione, dopo avere accertato che il

modello di caldaia pubblicizzato è di quelli dotati di un condotto per la presa esterna dell'ossigeno che funge da comburente (VAILLANT).

Applicazione dell'articolo 6 (Bambini e adolescenti). L'Autorità ha ricevuto una segnalazione per presunta violazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92, riferita agli spot televisivi di alcuni saponi neutri. In tali spot, attraverso un doppiaggio, si simulava l'esposizione da parte di alcuni bambini dei pregi di tali saponi. L'Autorità ha ritenuto inapplicabile la norma sotto tutti i profili da essa considerati. Gli spot non sono, infatti, stati considerati idonei a sfruttare i naturali sentimenti degli adulti per i più giovani, visto che non sembravano idonei ad indurre senso di insufficienza e angoscia al genitore che non avesse acquistato il prodotto, né a sfruttare la naturale curiosità dei minori, dal momento che l'invito all'acquisto non si indirizzava certo a questi ultimi (MANTOVANI).

Profili procedurali

Sospensione provvisoria dei messaggi pubblicitari. L'Autorità ha quest'anno ricevuto alcune istanze per la sospensione provvisoria di messaggi pubblicitari di cui si sosteneva l'ingannevolezza. In nessun caso essa ha ritenuto che ricorressero le condizioni previste dall'articolo 7, comma 3 del decreto legislativo n. 74/92 (I.A.C.).

Sospensione per pendenza di un procedimento autodisciplinare. Nell'anno in corso non si è avuta alcuna istanza di sospensione del procedimento dinanzi all'Autorità nel quadro del sistema di coordinamento con gli organismi autodisciplinari previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 74/92.

APPENDICE

LA STRUTTURA DEGLI UFFICI

Nel 1994 si sono conclusi i concorsi pubblici banditi l'anno precedente per l'assunzione di personale nella carriera direttiva, in particolare per le qualifiche di Funzionario di I, II e III, e nella carriera operativa.

Al 31 marzo 1995, l'organico dell'Autorità è di 84 dipendenti di ruolo, di cui 56 appartenenti alla carriera direttiva, 19 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 40 persone con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 28 con mansioni direttive e 11 con mansioni operative, e 8 comandati da pubbliche amministrazioni (5 con funzioni direttive e 3 con funzioni operative).

Tavola A.1 - Personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Segreterie del Presidente e dei Componenti

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95
Dirigenti e direttivi	5	5	3	5	1	1	9	11
Personale operativo	1	3	1	1	2	1	4	5
Totale	6	8	4	6	3	2	13	16

Uffici dell'Autorità

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95	31-03-94	31-03-95
Dirigenti	6	6	-	1	1	1	7	8
Direttivi	23	45	29	22	2	3	54	70
Personale operativo	10	16	10	10	2	2	22	28
Personale esecutivo	9	9	1	1	1	-	11	10
Totale	48		40	34	6	6	94	116

Come evidenziato dalla Tavola A.2, la peculiarità del lavoro svolto presso l'Autorità richiede in ugual misura competenze in materie economiche e giuridiche. L'efficace svolgimento dei compiti istituzionali si giova inoltre della varietà delle precedenti esperienze lavorative del personale assunto nella carriera direttiva. Sono infatti egualmente importanti per l'attività dell'Autorità, sia specifiche conoscenze di mercati e settori produttivi acquisite presso le imprese ed esperienze professionali maturate presso studi professionali, sia capacità analitiche e conoscenze teoriche conseguite in attività di ricerca.

Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e direttiva per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente

Formazione

Esperienze precedenti	Giuridica	Economica	Altro	Totale
Pubblica Amministrazione	12	4	3	19
Imprese	4	13	3	20
Università o centri di ricerca	6	21	2	29
Libera professione	8	-	1	9
Altro	9	2	1	12
Totale	39	40	10	89

Nel marzo 1995 l'Autorità ha approvato il nuovo "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato", che modifica il precedente assetto organizzativo. La nuova organizzazione dell'Autorità, stabilita dal Titolo II del Regolamento, prevede una struttura articolata in sei Direzioni e in tre Uffici.

Direzioni:

- Studi Economici e Giuridici;
- Attività Istruttoria (A);
- Attività Istruttoria (B);
- Attività Istruttoria (C);
- Documentazione e Sistema Informativo
- Amministrazione e Personale

Uffici:

- Ufficio di Segreteria
- Ufficio Giuridico
- Ufficio Pubblicità Ingannevole

La nuova articolazione organizzativa risponde all'esigenza di adeguare la struttura ai crescenti impegni di lavoro senza rinunciare alla necessaria efficienza e flessibilità. All'interno di ciascuna Direzione è prevista pertanto la costituzione di aree relativamente omogenee in relazione a determinate materie o settori economici¹⁵⁰. Questa scelta organizzativa, conferendo alla struttura caratteristiche di agilità e flessibilità, ne consentirà un tempestivo adeguamento in funzione delle esigenze che via via si presenteranno.

I Titoli I e III del Regolamento disciplinano, rispettivamente, le modalità di funzionamento dell'Autorità e di svolgimento dei procedimenti. Sotto il primo profilo, sono state precisate ed affinate le regole di funzionamento dell'organo collegiale. Più incisive modifiche hanno riguardato la disciplina procedimentale. A tale proposito, si sono distinte con maggiore nettezza le responsabilità istruttorie in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni, affidate alle Direzioni Attività Istruttoria, da quelle di indirizzo e direttiva,

¹⁵⁰ Le competenze settoriali delle Direzioni preposte all'attività istruttoria sono così articolate:

Attività Istruttoria A Settore agro-alimentare; Settore meccanico, elettromeccanico, elettrico ed elettronico; Informatica e telecomunicazioni; Credito, servizi finanziari e assicurativi.

Attività Istruttoria B Industrie manifatturiere varie; Estrazione e lavorazione dei minerali; Settore chimico, petrolchimico e attività affini; Costruzioni e attività connesse; Energia, servizi per l'ambiente e altri servizi pubblici.

Attività Istruttoria C Radiodiffusione, editoria e attività connesse; Fabbricazione di mezzi di trasporto; Distribuzione commerciale; Trasporto, turismo e attività connesse; Servizi per le imprese; Altri servizi.

spettanti all'Autorità come organo di vertice. In secondo luogo, in una prospettiva di valorizzazione del contraddittorio con le parti, si è previsto che l'audizione conclusiva del procedimenti istruttori si svolga dinanzi al Presidente ed ai Componenti.

Nel corso del 1994 è proseguito il processo di informatizzazione degli uffici che ha condotto alla costituzione di un sistema di banche dati interne contenenti informazioni sulla attività procedimentale dell'Autorità. Nei primi mesi del 1995 è stato avviato un progetto volto a facilitare l'accesso diretto, da parte di soggetti esterni, ai risultati dell'attività svolta. Nell'ambito di questo progetto è già stata attivata una cassetta postale elettronica accessibile tramite la rete Internet¹⁵¹. Nel corso del 1995 sarà creata, sulla stessa rete, una pagina elettronica dell'Autorità, attraverso la quale saranno resi disponibili documenti relativi all'attività svolta in materia di tutela della concorrenza e di pubblicità ingannevole (provvedimenti, rapporti, relazioni annuali, e così via) e altre informazioni di interesse generale (normativa rilevante, comunicati stampa).

¹⁵¹ L'indirizzo *e-mail* della cassetta postale elettronica: antitrust@agcm.it