

Provvedimento n. 2354 (A59) SNAI/UNIRE

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 ottobre 1994;

SENTITO il Relatore Professor Franco Romani;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

Con atto pervenuto in data 6 agosto 1993, il SINDACATO NAZIONALE AGENZIE IPPICHE-SNAI, la società SNAI SERVIZI Srl ed alcune agenzie ippiche denunciavano all'Autorità i comportamenti posti in essere dall'UNIONE NAZIONALE INCREMENTO RAZZE EQUINE (d'ora poi UNIRE) consistenti nell'imporre alle agenzie ippiche delegate all'accettazione e raccolta di determinate scommesse ippiche condizioni ingiustificatamente gravose, nonché di aver impedito alla SNAI SERVIZI Srl e, conseguentemente, alle agenzie ippiche l'accesso al mercato delle scommesse a riversamento.

I. Gli elementi di fatto

A. Le parti

L'UNIRE

L'UNIRE è un ente pubblico istituito con R.D. 24 maggio 1932, n. 624, che ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto "ha lo scopo di promuovere, secondo le direttive del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, l'incremento e il miglioramento delle razze equine, con riferimento a qualsiasi impiego e utilizzazione". Con legge n. 315/1942 è stato attribuito all'ente "l'esercizio delle scommesse al totalizzatore ed al libro, tanto negli ippodromi che al di fuori di essi sia direttamente sia delegandone l'esercizio a persone fisiche o giuridiche". L'esercizio delle scommesse viene affidato dall'UNIRE ad operatori esterni con provvedimento concessorio a cui si accompagna, per la regolamentazione del servizio e per la disciplina del rapporto patrimoniale, una convenzione deliberata dal Consiglio di amministrazione dell'UNIRE e approvata dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste, il cui contenuto è determinato unilateralmente dall'ente stesso. Attualmente i soggetti concessionari dell'attività di accettazione delle scommesse sono: le agenzie ippiche, le società di corse, la Sisal Sport Italia Spa (d'ora in poi Sisal), la Spati Srl, gli allibratori.

La legge 20 marzo 1975, n. 70, ha riconosciuto all'UNIRE la natura di ente pubblico, inserendo il citato ente tra quelli preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero.

Le agenzie ippiche

Le agenzie ippiche svolgono attività di accettazione delle scommesse in riferimento alla quota del totalizzatore (scommesse a riferimento), a quota fissa, nonché delle scommesse complesse a totalizzazione nazionale (TRIS o similari) al di fuori degli ippodromi. Sul territorio nazionale operano circa 300 agenzie ippiche, due terzi delle quali aderiscono al sindacato SNAI, mentre il restante terzo aderisce ad un altro organismo associativo del settore denominato UNAS.

L'assegnazione della concessione ad un'agenzia ippica avviene sulla base di una procedura concorsuale gestita dall'UNIRE. Una volta ottenuta la concessione, i rapporti tra le agenzie ippiche e l'UNIRE sono regolamentati con un disciplinare tipo periodicamente rinnovato, l'ultimo dei quali riguarda il periodo dal gennaio 1984 al dicembre 1992.

B. I comportamenti oggetto della segnalazione

Le agenzie ippiche denunciano l'imposizione unilaterale da parte dell'UNIRE di condizioni contrattuali eccessivamente gravose contenute nell'ultimo atto di concessione e nel disciplinare tipo, approvato con deliberazione UNIRE 15 febbraio 1993, n. 206, e successivamente modificato con delibera del 24 maggio 1993, n. 222.

Le clausole contestate relative all'atto di concessione riguardano:

a) l'indeterminatezza del suddetto atto nella parte in cui prevede l'affidamento alle agenzie ippiche della raccolta delle scommesse "... e/o con riferimento a quote stabilite dall'UNIRE". La generica formula ivi riportata sembra comportare l'assunzione di obblighi relativi a scommesse inesistenti all'atto della stipulazione a condizioni economiche imprecisate;

b) la previsione secondo cui in caso di modifiche normative il rapporto viene adeguato automaticamente alla nuova disciplina, ferma restando la titolarità della concessione.

Gli aspetti relativi al disciplinare oggetto di contestazione riguardano:

a) la mancata individuazione dell'ambito territoriale di operatività di ciascuna agenzia (articolo 1, secondo comma). Tale individuazione, infatti, può essere disposta unilateralmente dall'UNIRE anche nel corso del rapporto;

b) la mancata individuazione degli ippodromi per i quali l'agenzia è abilitata ad accettare scommesse (articolo 5).

Con riferimento alla scommessa TRIS, le agenzie ippiche, che nella raccolta delle scommesse sono in concorrenza con Spati Srl, Sisal Spa e società di corse, denunciano un comportamento discriminatorio posto in essere dall'UNIRE, consistente nell'applicare ai diversi soggetti concessionari condizioni diverse per prestazioni equivalenti.

L'UNIRE infine, secondo quanto affermato dai denunciati, avrebbe impedito alla società SNAI SERVIZI Srl l'accesso al mercato delle scommesse a riversamento senza alcuna obiettiva giustificazione.

L'UNIRE, infatti, nonostante il parere del Consiglio di Stato, che aveva individuato nella licitazione privata la procedura da seguire nella scelta del contraente per l'affidamento del servizio di raccolta delle scommesse al Totalizzatore Interurbano UNIRE (d'ora in poi TIU), e l'istanza della società SNAI SERVIZI Srl, la quale aveva specificamente chiesto di essere invitata alla gara, che si sarebbe dovuta svolgere il 1° aprile 1993 (delibera n. 208), ha deciso di attribuire alla Spati Srl, a seguito di una semplice trattativa privata, la concessione per l'accettazione delle scommesse fuori degli ippodromi fino al 2001, procedendo a trattativa privata, non tenendo conto, in alcun modo, dell'offerta della società SNAI SERVIZI Srl.

C. Il mercato rilevante

L'articolo 2 della legge n. 315/1942 distingue due modalità fondamentali nella raccolta delle scommesse: a totalizzatore e a libro.

Nelle scommesse al totalizzatore l'ammontare complessivo delle puntate per una determinata scommessa costituisce la somma disponibile per le vincite e tale somma viene suddivisa per il numero delle scommesse vincenti, determinando così la quota del totalizzatore. Nell'ambito delle scommesse al totalizzatore si distinguono quelle effettuate e totalizzate in ciascun ippodromo, quelle effettuate al TIU e la scommessa TRIS.

Le scommesse a libro sono invece quelle raccolte e riportate sul libro dell'agenzia ippica o dell'allibratore, con preventiva indicazione della quota di vincita per ciascuna giocata, che viene concordata con lo scommettitore in anticipo, indipendentemente dalle scommesse che l'agente riesce a raccogliere. Nell'ambito delle scommesse a libro si distinguono quelle a riferimento e quelle a quota fissa. Nelle scommesse a quota fissa la vincita viene stabilita già all'atto della raccolta, mentre in quelle a riferimento, l'entità della vincita è stabilita a posteriori, con riferimento alla quota che viene determinata dalla quantità di scommesse raccolte sulla corsa dagli altri soggetti abilitati.

Il mercato geografico interessato è quello nazionale della gestione delle scommesse ippiche, pari al 90% del mercato dei giochi ippici.

Nel 1992, il fatturato realizzato dalle scommesse ippiche è stato pari a circa 2.500 miliardi di lire.

II. La valutazione della fattispecie

A. La posizione dominante dell'UNIRE

Sul mercato delle scommesse, l'UNIRE si trova in posizione di monopolio legale in virtù del disposto dell'articolo 2 della legge n. 315/1942, che attribuisce all'ente la "facoltà di esercitare in esclusiva totalizzatori e scommesse a libro per le corse dei cavalli, tanto negli ippodromi quanto fuori di essi, sia direttamente sia

mediante concessione ad enti, società, allibratori." In virtù dell'esclusiva *ex lege*, l'ente detiene pertanto una posizione dominante sul mercato nazionale della gestione delle scommesse ippiche.

L'UNIRE, svolgendo l'attività economica imprenditoriale consistente nella gestione delle scommesse, va considerato, ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90, come impresa. Secondo i principi comunitari, infatti, costituisce un'attività di natura economica qualsiasi attività che partecipi agli scambi economici anche a prescindere dalla ricerca del profitto (in questo senso, Corte di giustizia 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione; Commissione CE, 27 ottobre 1992, caso n. IV/33.384 e 33.378, Pauwels Travel BVBA/FIFA e aa.).

B. I presunti abusi di posizione dominante

L'intervento pubblico nel settore delle scommesse trova giustificazione in motivi di ordine pubblico e di moralità che dovrebbero costituire il fondamento anche delle condizioni poste dall'UNIRE ai soggetti delegati.

La genericità delle condizioni contenute nelle clausole denunciate dalle agenzie ippiche non sembrerebbe tuttavia trovare immediata giustificazione in ragioni di ordine pubblico né in motivi di ordine tecnico o normativo riconducibili alla natura della prestazione.

Per quanto riguarda le presunte discriminazioni, segnalate dalle agenzie ippiche, in particolare, in relazione alle condizioni contrattuali applicate alla scommessa TRIS, va rilevato che la diversità delle condizioni contenute nelle convenzioni allegate alla concessione potrebbe trovare giustificazione nella diversità delle prestazioni fornite dai soggetti concessionari e dal differente grado di rischiosità dell'attività da questi svolta.

In relazione ai comportamenti tenuti dall'UNIRE in occasione dell'attribuzione dell'affidamento del servizio di raccolta delle scommesse al TIU, sembrerebbe configurarsi un'ipotesi di abuso di posizione dominante, avendo l'ente eliminato la concorrenza in una parte sostanziale del mercato rilevante rappresentato dalle scommesse a riversamento.

I comportamenti sopracitati potrebbero costituire violazioni della normativa sulla concorrenza non apparendo motivati da ragioni di ordine pubblico e di moralità, che costituiscono il fondamento dell'intervento pubblico nel settore delle scommesse.

I comportamenti dell'UNIRE, pertanto, pur riguardando l'esercizio di un potere conferito all'ente per legge, non appaiono rientrare nell'ambito di esclusione di cui all'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90. Non emergono, infatti, elementi sufficienti a suffragare l'ipotesi che detti comportamenti rappresentino "l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente".

RITENUTO che i comportamenti dell'UNIRE potrebbero configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'UNIRE;
- b) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali dell'UNIRE, del SINDACATO NAZIONALE AGENZIE IPPICHE-SNAI, della società SNAI SERVIZI Srl, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire all'Ufficio Istruzione ed Inchieste C dell'Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Pier Luigi Parcu;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso l'Ufficio Istruzione ed Inchieste C dell'Autorità dai rappresentanti legali dell'UNIRE, del SINDACATO NAZIONALE AGENZIE IPPICHE-SNAI, della società SNAI SERVIZI Srl, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro centottanta giorni, decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

p.IL PRESIDENTE
Luciano Cafagna

* * *