# Seconda Parte

# ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

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

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

Nel corso del 2000, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono stati valutati 525 operazioni di concentrazione, 52 intese, 22 possibili abusi di posizione dominante.

**Attività svolta dall'Autorità**

| | 1999 | 2000 | 2001 gennaio-marzo |
|---|---|---|---|
| Intese | 30 | 52 | 11 |
| Abuso | 15 | 22 | 9 |
| Concentrazioni tra imprese indipendenti | 423 | 525 | 157 |
| Indagini conoscitive | 1 | - | - |
| Inottemperanza alla diffida | - | 2 | - |
| Pareri alla Banca d'Italia(*) | 43 | 50 | 10 |
| Diritti calcistici (legge n. 78/99) | 1 | 1 | - |

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



**Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2000 per tipologia ed esito**

| | Non violazione di legge | Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi | Non competenza o non applicabilità della legge | Totale |
|---|---|---|---|---|
| Intese | 41 | 10 | 1 | 52 |
| Abuso di posizione dominante | 16 | 6 | - | 22 |
| Concentrazioni tra imprese indipendenti | 488 | 4 | 33 | 525 |

### *Le intese esaminate*

In relazione alle intese tra imprese, nel 2000 sono stati portati a termine 12 procedimenti istruttori[1]. In nove casi i provvedimenti si sono conclusi con

1 ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO; AGIP PETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN; LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI; SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT; RC AUTO; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI; BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING; STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI. Questi ultimi due casi si riferiscono a procedimenti relativi all'accertamento della violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono concluse nel primo trimestre 2000, sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO; AGIP PETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN; LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI.

l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza; otto casi si riferiscono alla violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90[2], mentre un caso (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI) riguarda la violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. Tre sono i procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento della non violazione del divieto di intese restrittive; in un caso le parti hanno provveduto di propria iniziativa a modificare gli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni alla concorrenza (AGIP PETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN). Relativamente agli altri due provvedimenti l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90[3] e dell'articolo 81 del Trattato CE[4].

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, negli otto casi di violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a 1.206,87 miliardi di lire, mentre nell'unico caso di violazione dell'articolo 81.1 del Trattato CE, relativo al provvedimento CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI, non è stata comminata alcuna sanzione.

In otto casi l'avvio delle istruttorie è avvenuto sulla base di segnalazioni e denunce pervenute all'Autorità da parte di clienti o concorrenti delle società a cui è stata contestata l'intesa[5]; in un caso l'istruttoria è stata avviata a seguito della comunicazione volontaria delle parti partecipanti all'accordo[6]; infine in tre casi l'apertura dell'istruttoria è avvenuta d'ufficio[7].

Le intese dichiarate lesive della concorrenza nel corso del 2000 hanno tutte natura orizzontale e riguardano la definizione congiunta delle politiche di prezzo, la ripartizione dei mercati, lo scambio sistematico di informazioni riservate e la creazione di ostacoli all'accesso al mercato.



2 I casi sanzionati sono stati: ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO; LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI; SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT; RC AUTO; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI; BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING.

3 SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT.

4 STREAM-TELEPIÙ.

5 INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO; LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI; BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING; STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI.

6 AGIP PETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN.

7 ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT; RC AUTO.

**Intese esaminate nel 2000 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)**

| SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO | |
|---|---|
| Industria petrolifera | 2 |
| Industria farmaceutica | 2 |
| Grande distribuzione | 1 |
| Prodotti chimici, materie plastiche, gomma | 1 |
| Meccanica | 1 |
| Diritti televisivi | 1 |
| Informatica | 1 |
| Assicurazioni e fondi pensione | 1 |
| Attività professionali e imprenditoriali | 3 |
| **TOTALE** | **12** |

Durante i primi tre mesi del 2001, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori in materia di intese riguardanti i casi AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA e COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE. Nel primo caso l'istruttoria era stata avviata nell'aprile 2000 a seguito della comunicazione delle parti della volontà di costituire un'impresa comune per la raffinazione dei prodotti petroliferi. Nel marzo 2001, a seguito del ritiro della comunicazione effettuata dalle parti, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero più i presupposti per una valutazione ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90. Nel caso COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE, l'Autorità ha concesso un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2001 risultano in corso 11 istruttorie in materie di intese[8].



### *Abusi di posizione dominante*

Per quanto concerne gli abusi di posizione dominante, nella maggior parte dei casi esaminati per accertare presunte violazioni della legge è stato possibile escludere l'esistenza di comportamenti abusivi senza avviare un procedimento istruttorio. Le istruttorie concluse nel 2000 sono state sette[9]. In quattro casi il comportamento tenuto dalle parti è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90[10]. In tre di questi è stata comminata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo di 19,9 miliardi di lire[11]. In due procedimenti istruttori è stata

8 ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA; API-TOTALFINA-ERG PETROLI/GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA; CARTE DI CREDITO; COMPAGNIE AEREE-FUEL CHARGE; FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO; GARA UMTS; HEINEKEN CANALE HORECA; NOKIA ITALIA-MARCONI MOBILE-OTE; POSTE ITALIANE-S.D.A. EXPRESS COURIER-BARTOLINI/CONSORZIO LOGISTICA PACCHI; SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI.

9 AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING; TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO; ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; STREAM-TELEPIÙ.

10 ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO; TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA.

11 ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO.

accertata la violazione dell'articolo 82 del Trattato CE (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING; STREAM-TELEPIÙ), in un terzo caso (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI) avviato in relazione a una presunta violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, l'Autorità ha escluso l'esistenza di un abuso di posizione dominante, mentre ha ritenuto sussistenti gli estremi di un'intesa restrittiva della concorrenza. In cinque casi il procedimento è stato avviato a seguito della denuncia di concorrenti[12]; in due casi a seguito della denuncia di clienti e/o fornitori[13].

**Abusi esaminati nel 2000 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)**

| SETTORE INTERESSATO | |
|---|---|
| Meccanica | 1 |
| Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto | 2 |
| Prodotti chimici, materie plastiche, gomma | 1 |
| Diritti televisivi | 1 |
| Telecomunicazioni | 2 |
| **TOTALE** | **7** |

Al 31 marzo 2001 sono in corso quatto procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90[14].

### *Le operazioni di concentrazione esaminate*

Nell'anno 2000 il numero delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità è stato il più elevato dall'entrata in vigore della legge n. 287/90. I casi di concentrazione esaminati nel periodo di riferimento sono stati 525. In 492 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, mentre 33 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere.

In cinque casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In quattro casi l'Autorità ha deliberato l'autorizzazione dell'operazione di concentrazione a seguito degli impegni assunti dalle parti[15].

L'Autorità ha, inoltre, condotto cinque procedure istruttorie relative alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni

12 AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING; TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO; ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM.
13 OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO.
14 DIANO-TOURIST FERRY BOAT/CARONTE SHIPPING-NAVIGAZIONE GENERALE ITALIANA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL; ASSOVIAGGI-ALITALIA; VERALDI-ALITALIA.
15 NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME; EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE; CE.DI.PUGLIA-CE.DIS.-STANDA COMMERCIALE; TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE. I procedimenti NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME ed EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno.

di concentrazione[16]. In tutti i casi esaminati è stata riscontrata la violazione dall'articolo 19 della legge n. 287/90 e comminata alle parti una sanzione pecuniaria per un ammontare complessivo pari a 177,205 milioni di lire.

Nel primo trimestre del 2001 sono state esaminate 113 ulteriori operazioni di concentrazione. Due sono stati i casi in cui l'Autorità ha autorizzato la concentrazione a seguito dell'adozione, da parte delle imprese, di alcune specifiche misure correttive (ENEL/FRANCE TELECOM-NEW WIND; SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS). In un caso, l'Autorità ha vietato l'operazione di concentrazione ritenendola suscettibile di determinare la costituzione di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza (SOCIETÀ SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ). E' stata, inoltre, condotta un'istruttoria in relazione alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione[17].

Al 31 marzo 2001 è in corso un'istruttoria al fine di valutare la compatibilità con la legge n. 287/90 di un'operazione di concentrazione (GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA); sono infine in corso cinque procedimenti per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione[18].



***Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze***

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha reso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 287/90, 60 pareri alla Banca d'Italia, di cui 57 in materia di concentrazioni e tre relativi a intese. In tre circostanze l'Autorità ha ritenuto opportuno che l'autorizzazione della Banca d'Italia fosse subordinata all'adozione di misure atte ad assicurare il mantenimento delle condizioni di concorrenza presenti sul mercato[19] e in un solo caso che fossero presenti i presupposti per l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 15 della legge in funzione della gravità e della durata dell'intesa posta in essere[20].

Al 31 marzo 2001 è in corso un'istruttoria per inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (EDIZIONI HOLDING-AUTOSTRADE).

---

16 MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI; LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA; MEDUSA-SALE CINEMATOGRAFICHE; KATAWEB-AMADEUS MARKETING ITALIA/KATAMA.

17 CAMUZZI GAZOMETRI-ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS.

18 BENETTON GROUP-VARI; KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALY; SAIA BUS-AEM/KM; SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTV/SAIA TRASPORTI; TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE.

19 BANCA DI ROMA/MEDIOCREDITO CENTRALE; BANCA CARIGE-CASSA DI RISPARMIO GENOVA E IMPERIA/CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA; SAN PAOLO-IMI/BANCO DI NAPOLI.

20 GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA.

### *L'attività di segnalazione e consultiva*

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o da progetti normativi sono state 20, di cui 18 nel 2000 e due nel primo trimestre del 2001. Come negli anni passati, esse hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva (numero degli interventi: gennaio 2000-marzo 2001)**

| Settore | 2000 | gennaio-marzo 2001 |
|---|---|---|
| Energia elettrica, acqua, gas | 1 | - |
| Minerali non metalliferi | 1 | - |
| Costruzioni | 1 | - |
| Agricoltura e allevamento | 1 | - |
| Industria farmaceutica | 2 | - |
| Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto | 1 | 1 |
| Editoria e stampa | 1 | 1 |
| Telecomunicazioni | 5 | - |
| Cinema | 1 | - |
| Servizi vari | 3 | - |
| Commercio al dettaglio | 1 | - |
| TOTALE | 18 | 2 |

### *Legge n. 78/99*

Nel corso dell'anno, nel procedimento sui DIRITTI CALCISTICI CAMPIONATO DI SERIE A, l'Autorità ha ritenuto che nessuna emittente avesse superato il limite di legge del 60% relativo all'acquisizione dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A.

Nella parte seguente del capitolo vengono esposti gli interventi realizzati in applicazione della normativa a tutela della concorrenza effettuati dall'Autorità dal 1° aprile 2000 al 31 marzo 2001, con riferimento ai settori economici interessati. Sono inoltre descritte le principali evoluzioni della normativa, sia nazionale che comunitaria, e dell'assetto concorrenziale nei singoli settori.

## AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

### Prodotti agricoli e alimentari

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio a seguito di una comunicazione volontaria di alcuni modelli contrattuali relativi alla distribuzione della birra nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande (HEINEKEN CANALE HORECA). Un'istruttoria avviata in merito a un'operazione di concentrazione è stata conclusa con un non luogo a provvedere per il ritiro della notificazione (PARMALAT-CARNINI). L'Autorità ha inoltre effettuato un intervento di segnalazione su una legge regionale relativa alla

tutela e valorizzazione del bergamotto (SEGNALAZIONE SULLE NORME PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL BERGAMOTTO). Al 31 marzo 2001 è in corso un'istruttoria volta a valutare la compatibilità con la legge n. 287/90 di un'operazione di concentrazione nel mercato del latte fresco nel territorio del Veneto (GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA).

*HEINEKEN CANALE HORECA*

Nel novembre 2000 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione ad alcuni modelli contrattuali, volontariamente comunicati dalla società Heineken Italia Spa ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 e aventi a oggetto la distribuzione e la commercializzazione della birra nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande (cosiddetto canale *horeca*). Le intese comunicate sono costituite da quattro tipologie di contratto standard, alcune delle quali prevedono obblighi di acquisto esclusivo e quantitativi minimi di acquisto di prodotti a carico dei pubblici esercizi, generalmente a fronte di contestuali impegni di Heineken relativi a prestazioni di varia natura (versamento di corrispettivi, attività promozionali, fornitura in comodato gratuito di impianti di spillatura della birra alla spina, utilizzo di insegne, marchi e segni distintivi).



L'istruttoria è diretta a valutare gli effetti concorrenziali delle intese comunicate nel mercato in cui queste ultime sono destinate a trovare applicazione, cioè quello della distribuzione della birra, tramite grossisti, a esercizi commerciali quali, principalmente, bar, ristoranti, società di *catering* ed esercizi alimentari tradizionali. In particolare, l'istruttoria è intesa a verificare l'eventuale effetto restrittivo dei citati modelli contrattuali sulle opportunità di accesso al mercato da parte di nuovi concorrenti, avendo riguardo alla natura oligopolistica del mercato e alla posizione di leadership detenuta da Heineken.

Inoltre, in considerazione del fatto che Heineken ha presentato una richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, laddove l'intesa comunicata dovesse risultare in contrasto con l'articolo 2, comma 2, della stessa legge, l'Autorità dovrà anche accertare, ai fini dell'eventuale concessione della deroga, se gli eventuali vantaggi in termini di efficienza derivanti dal sistema distributivo posto in essere siano effettivamente tali da comportare un beneficio sostanziale per i consumatori finali e se le restrizioni concorrenziali eventualmente individuate siano strettamente necessarie al conseguimento di tali benefici. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*PARMALAT-CARNINI*

Nel dicembre 2000 l'Autorità ha concluso, con un non luogo a provvedere, un'istruttoria avviata ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90 avente per oggetto l'acquisizione da parte della società Parmalat Spa della società Carnini Spa e di due società controllate, attive in Lombardia nella produzione e commercializzazione di latte fresco.

Il mercato del prodotto rilevante per la valutazione dell'operazione è stato individuato nella produzione e commercializzazione del latte fresco. Questa definizione, adottata in numerosi precedenti dalla stessa Autorità, si basa sul diverso grado di deperibilità del latte fresco rispetto a quello a lunga conservazione e sulle differenti caratteristiche organolettiche e nutrizionali.

Sotto il profilo geografico, l'Autorità ha osservato che i produttori di latte fresco sono vincolati dalla necessità di distribuire il prodotto entro poche ore dal suo confezionamento, quotidianamente e attraverso la catena del freddo, a causa della intrinseca deperibilità del latte e del quadro normativo vigente: allo stato attuale, infatti, il latte pastorizzato prodotto e confezionato in Italia, ed etichettato come latte fresco, deve avere una data di scadenza non superiore ai quattro giorni successivi a quella di confezionamento. Ciò induce le imprese a operare prevalentemente in un ambito territoriale limitato, generalmente circoscritto a poche centinaia di chilometri dallo stabilimento produttivo, variabili in funzione della qualità dei collegamenti e della densità abitativa delle zone da servire; di conseguenza, l'ambito territoriale con riguardo al quale le condizioni competitive mostrano un sufficiente grado di omogeneità, idoneo a definire il mercato rilevante sotto il profilo geografico, risulta essere di ampiezza locale. Nel caso in esame, considerato che Carnini dispone di uno stabilimento sito in provincia di Como e commercializza il latte fresco che vi produce pressoché totalmente nel territorio della Lombardia, l'ambito geografico di riferimento per la valutazione degli effetti dell'operazione è stato circoscritto a tale regione.



L'Autorità aveva avviato l'istruttoria in merito alla concentrazione ritenendo che quest'ultima fosse suscettibile di determinare, sul mercato del latte fresco della regione Lombardia, la costituzione o il rafforzamento, in capo a Parmalat, di una posizione dominante singola, ovvero congiunta insieme a Granarolo, l'unico produttore italiano di latte fresco che, alla pari di Parmalat, presenta una dimensione nazionale.

Diversi elementi hanno sostanziato la predetta valutazione. Tra questi, in primo luogo, la circostanza secondo cui, a seguito dell'operazione, Parmalat sarebbe arrivata a detenere, nel mercato interessato, una quota in sé rilevante (variabile tra il 40% e il 45%), nonché confrontabile a quella detenuta da Granarolo (pari a circa il 30%). Congiuntamente, i due operatori nazionali sarebbero dunque arrivati a detenere, nel mercato del latte fresco della regione Lombardia, una quota compresa tra il 70% e il 75%.

L'Autorità ha inoltre considerato che l'offerta residuale sarebbe stata rappresentata soltanto da produttori minori con quote di gran lunga inferiori rispetto a quelle dei due leader di mercato; né d'altra parte, i concorrenti potenziali apparivano in grado di condizionare l'equilibrio di mercato che si sarebbe determinato a seguito dell'operazione, dal momento che l'entrata sul mercato risulta ostacolata da significative barriere all'entrata, legate all'organizzazione delle fasi di produzione, distribuzione e commercializzazione del latte fresco.

Infine, per quanto riguarda il rapporto competitivo tra Parmalat e Granarolo, l'Autorità ha rilevato che quest'ultimo rappresentava l'unico produttore italiano di latte che, per dimensioni e struttura aziendale, era in condizioni di competere con Parmalat a livello nazionale per l'affermazione del proprio marchio e della propria immagine, per l'incremento del volume complessivo delle vendite e la diffusione della presenza sul territorio mediante l'acquisizione di altre attività del settore. Sulla base di tale considerazione il provvedimento di avvio istruttoria ha evidenziato che nell'ambito del mercato locale interessato, ove peraltro Granarolo aveva di recente proceduto ad acquisire la Centrale del Latte di Milano, i due operatori nazionali apparivano avere scarsi incentivi a impiegare risorse in una attiva politica di concorrenza reciproca e che fossero invece interessati a consolidare, rispettivamente, la posizione di recente acquisita e quella potenzialmente conseguibile per effetto dell'operazione di concentrazione in esame.

Nel corso dell'istruttoria, Parmalat, in considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità, ha comunicato il formale ritiro, con effetto immediato, della comunicazione dell'operazione di concentrazione; l'Autorità, di conseguenza ha concluso l'istruttoria deliberando che non vi era luogo a provvedere.

*Granarolo-Centrale del latte di Vicenza*



Nel marzo del 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90 in relazione all'acquisizione, da parte di Granarolo Spa, della Centrale del latte di Vicenza Spa. Nel settore del latte è in atto da alcuni anni un importante processo di riorganizzazione caratterizzato dalla privatizzazione di molte centrali pubbliche e dall'uscita dal mercato di alcuni trasformatori locali. Nell'ambito di tale processo, Granarolo e Parmalat hanno acquisito una dimensione nazionale con una presenza diffusa su più mercati locali del latte fresco e una posizione di rilievo anche nel mercato del latte UHT, conseguendo un particolare vantaggio competitivo in forza del quale l'una o l'altra detengono una posizione di leadership nei singoli mercati locali in cui operano.

Con riferimento al mercato del latte fresco nella regione Veneto, in cui Parmalat è il primo operatore con una quota di mercato pari al 35,4% e Granarolo il secondo, con una quota del 18,2%, l'acquisizione della Centrale del latte di Vicenza, attualmente terzo concorrente con una quota del 9,6%, consentirebbe a Granarolo di consolidare ulteriormente la sua posizione di secondo operatore (da 18,2% a 27,8%), riducendo la distanza da Parmalat. L'operazione notificata potrebbe dunque comportare una rilevante modificazione strutturale del mercato interessato: l'uscita dal mercato della Centrale del latte di Vicenza determinerebbe, infatti, un significativo aumento del grado di concentrazione, in un contesto caratterizzato da un numero limitato di produttori minori, attivi soltanto localmente e dalla presenza di significative barriere all'entrata. Inoltre assume rilievo la circostanza per cui Parmalat e Granarolo, primi due operatori presenti in Veneto, si troverebbero a detenere

quote di mercato non dissimili tra loro e sono altresì gli unici due produttori di latte fresco presenti a livello nazionale. Peraltro, tali società perseguono, in ambito nazionale, una parallela strategia di espansione, realizzata sia attraverso l'acquisizione delle attività del settore che via via vengono messe in vendita, sia mediante l'affermazione del proprio marchio e della propria immagine. Tale convergente strategia appare poter concorrere a indebolire gli incentivi a un attivo confronto diretto nei singoli mercati locali. Sulla base di tali considerazioni, l'operazione notificata appare idonea a determinare la costituzione, in capo a Parmalat e Granarolo, di una posizione dominante congiunta nel mercato del latte fresco della regione Veneto tale da ridurre o eliminare in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*SEGNALAZIONE SULLE NORME PER LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL BERGAMOTTO*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente della Giunta Regionale della Calabria, al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, una segnalazione relativa alle distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato derivanti dalla legge della Regione Calabria 14 febbraio 2000, n. 1, recante "Norme per la tutela e la valorizzazione del bergamotto".

La legge regionale stabilisce l'obbligatorietà dell'adesione dei coltivatori al Consorzio del Bergamotto, ente di diritto pubblico che opera nella trasformazione dei frutti nell'essenza utilizzata prevalentemente dall'industria profumiera. In base alla legge regionale l'attività di trasformazione può essere svolta da altri operatori soltanto entro spazi assegnati dallo stesso Consorzio e sotto il controllo di quest'ultimo, nel caso in cui il Consorzio stesso non possa provvedere alla lavorazione di tutta la produzione di frutti dell'annata o per particolari motivi legati alla gestione economica; per il resto, è fatta salva per gli operatori privati unicamente la possibilità di trasformare i frutti di produzione propria.

L'Autorità ha rilevato che la legge, consentendo al Consorzio di agire quale unico operatore nella fase di trasformazione, può comportare l'eliminazione di qualsiasi concorrenza tra i coltivatori e l'estromissione dal mercato delle altre imprese di trasformazione. E' stato inoltre posto in evidenza che l'eventuale assegnazione da parte del Consorzio di spazi di operatività alle imprese private di trasformazione non conduce comunque all'instaurazione di corretti meccanismi concorrenziali.

Ad avviso dell'Autorità, una siffatta alterazione della concorrenza non risulta proporzionata alle finalità di pubblico interesse, enunciate dalla stessa legge regionale, di valorizzazione del prodotto e di tutela della qualità. In proposito, l'Autorità ha osservato in primo luogo che l'associazionismo tra i coltivatori di bergamotto, auspicabile in ragione dell'esistenza di un consistente

numero di imprese agricole di dimensioni molto piccole, va conseguito su base volontaria, nelle forme compatibili con la normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

Quanto alla tutela della qualità, lo strumento più appropriato è il riconoscimento della denominazione d'origine protetta, conformemente a quanto prescritto nel Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio[21]. Tale strumento, diversamente da quanto previsto dalla legge regionale, non presuppone l'esistenza di un soggetto che è al tempo stesso imprenditore e controllore dell'attività delle altre imprese presenti nel mercato. In particolare, in base a tale Regolamento gli organismi di controllo devono offrire garanzie di obiettività e di imparzialità nei confronti di ogni operatore soggetto al controllo. Ai principi di obiettività e imparzialità del controllo è informata anche la legge statale 25 febbraio 2000, n. 39, recante "Norme per la tutela del bergamotto e dei suoi derivati", che, nell'istituire una transitoria denominazione di origine controllata, in vista del riconoscimento in sede comunitaria della denominazione di origine protetta, richiama al riguardo il Regolamento comunitario.

Infine, l'Autorità ha rilevato l'eccessiva ampiezza della programmazione della coltivazione del bergamotto prevista dalla legge regionale e ha fatto presente, ribadendo un orientamento più volte espresso e fondato tra l'altro sulla normativa comunitaria in materia, che i disciplinari di produzione devono svolgere la propria funzione di tutela e valorizzazione del prodotto senza alcun raccordo con forme di programmazione che comportino l'indicazione delle quantità massime producibili dalle imprese. L'Autorità ha pertanto auspicato una modifica legislativa che adegui la legge della Regione Calabria alle disposizioni comunitarie e ai principi della concorrenza.



**Prodotti petroliferi**

Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di otto società petrolifere in relazione a intese restrittive della concorrenza riguardanti il prezzo di vendita dei carburanti (ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI). Un'istruttoria avente a oggetto la costituzione di una impresa comune, operante nel settore della raffinazione di prodotti petroliferi è stata chiusa per il ritiro della comunicazione originaria (AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA). L'Autorità ha altresì avviato un'istruttoria, attualmente in corso, al fine di accertare eventuali effetti restrittivi della concorrenza conseguenti alla costituzione di un'impresa comune tra tre società petrolifere volta a condividere i costi di trasporto relativi all'approvvigionamento di carburanti destinati agli impianti di distribuzione della rete stradale e autostradale delle imprese madri (API-TOTALFINA-ERG PETROLI/GESTIONE RIFORNIMENTO).

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

*ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI*

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, a seguito delle denunzie presentate da alcune delle associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori, dei gestori degli impianti di distribuzione e degli autotrasportatori, aveva avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di AgipPetroli Spa, Anonima Petroli Italia Spa, Erg Petroli Spa, Esso Italiana Srl, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Petroli Spa e Totalfina Italia Spa.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha accertato che queste società petrolifere, tutte aderenti all'Unione Petrolifera, avevano posto in essere, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, una complessa intesa orizzontale che ha trovato successiva attuazione, per il tramite di accordi quadro interprofessionali, nei cosiddetti "accordi colore" sottoscritti dalle medesime società con i propri Comitati Nazionali Colori. Tali "accordi colore", a partire dal 1995, hanno definito il valore economico degli sconti pro litro (o margini) sia per i gestori della rete ordinaria in negoziazione diretta e articolata, sia per i gestori della rete autostradale delle varie società petrolifere. In particolare, dagli accertamenti eseguiti è emerso che, alla stregua dei criteri fissati negli "accordi colore", le società petrolifere hanno adottato un identico meccanismo per stabilire il margine dei gestori, così disincentivando gli stessi dal praticare livelli di prezzo diversi da quelli consigliati. Pertanto il prezzo consigliato ha assunto i connotati di un prezzo imposto.



La concertazione orizzontale ha coinvolto la totalità delle imprese concorrenti che operano sul mercato di riferimento (distribuzione e vendita di carburanti per autotrazione su base nazionale, stradale e autostradale) al fine di incrementare la "trasparenza" delle proprie decisioni relativamente al prezzo dei carburanti consigliato ai gestori. Infatti, in sede di istruttoria, è emerso che tali società, approfittando del diritto riconosciuto *ex lege* di fissare autonomamente il prezzo consigliato dei carburanti, ben avrebbero potuto definire relazioni contrattuali con i gestori degli impianti delle rispettive reti di distribuzione tali da riflettere i constatati differenti livelli di efficienza aziendale, così da consentire una maggiore differenziazione proprio sul piano del prezzo finale. Al contrario, esse si sono preoccupate anzitutto di neutralizzare gli effetti indesiderati scaturenti dal comportamento dei gestori, cui la legge ha riconosciuto il diritto di fissare il prezzo finale dei carburanti.

L'Autorità, inoltre, ha ravvisato che le società petrolifere si sono avvalse di ulteriori strumenti operativi volti a garantire l'effettiva applicazione da parte dei gestori del prezzo consigliato. In particolare ci si riferisce ai diversi sistemi di controllo e di monitoraggio *ex post* sul rispetto dei prezzi consigliati, operanti sia nel caso della partecipazione dei gestori a "campagne di sconto" sul prezzo finale praticato ai consumatori, sia nel caso di iniziative di sconto operate dai gestori e autorizzate dalle società petrolifere.

I comportamenti contestati alle società petrolifere, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, si sono protratti, in modo continuato, dal febbraio 1994 sino almeno all'avvio del procedimento. Si tratta di un periodo particolarmente significativo, tale da alterare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali sul mercato rilevante proprio nella fase di avvio della liberalizzazione dei prezzi dei carburanti, con grave pregiudizio dei consumatori.

L'Autorità ha ritenuto, infine, che ogni misura adottata nel contesto della pratica concordata, abbia consentito alle società petrolifere di acquisire un elevato grado di controllo sulle scelte dei gestori degli impianti di distribuzione i quali, in tal modo, avrebbero continuato, nonostante la formale liberalizzazione dei prezzi, ad attenersi alle indicazioni rivolte dalle imprese petrolifere, con riguardo alla fissazione del prezzo dei carburanti da praticare al pubblico. Dall'istruttoria è, peraltro, emerso che nel periodo dal 1994 al 1999 i prezzi consigliati dalle società petrolifere ai gestori degli impianti di distribuzione (così come si evince dagli indici di correlazione dei prezzi consigliati dalle otto imprese) coincidevano sostanzialmente tra loro al punto, dunque, da far ritenere che ogni forma di concorrenza tra tali imprese fosse venuta meno.

All'esito dell'istruttoria e attesa la rilevata gravità delle violazioni commesse, l'Autorità ha comminato nei confronti delle summenzionate società una sanzione pecuniaria che complessivamente ammonta a 480 miliardi di lire, ovvero al 3,5% del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida. Tuttavia, con riguardo alla Anonima Petroli Italia, l'Autorità ha ritenuto di dover applicare una sanzione di misura inferiore, pari al 2% del fatturato, considerato che dagli atti del procedimento è emerso che tale società, sebbene abbia posto in essere la pratica concordata consistente nel coordinamento orizzontale, non è successivamente addivenuta alla sottoscrizione degli "accordi colore" con i propri Comitati Nazionali Colori.



*AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA*

Nel dicembre 1999, le società AgipPetroli Spa ed Esso Italiana Srl comunicavano in via preventiva all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, l'intenzione di procedere alla costituzione di una impresa comune, operante nel settore della raffinazione di prodotti petroliferi e partecipata da ciascuna impresa madre con una quota pari al 50% del capitale sociale. All'impresa comune AgipPetroli ed Esso avrebbero conferito le rispettive raffinerie siciliane di Priolo e Augusta, al fine di razionalizzare, attraverso la condivisione di tali impianti, la propria capacità produttiva in vista dell'attesa riduzione nei consumi di prodotti petroliferi e degli investimenti da realizzare per l'adeguamento degli impianti stessi alle normative in materia ambientale e di sicurezza. Gli accordi tra le parti prevedevano inoltre la riorganizzazione delle rispettive attività di stoccaggio, anche attraverso la condivisione di depositi da utilizzare per il rifornimento dei mercati siciliani, meccanismi di scambio periodico di informazioni relativamente alle lavorazioni, ai ricavi e ai costi

dell'impresa comune e un sistema di scambi di alcuni prodotti intermedi della raffinazione destinati a garantire la copertura dei fabbisogni delle attività delle società madri non integrate nell'impresa comune.

AgipPetroli ed Esso sono le due maggiori società petrolifere operanti in Italia, con una capacità di raffinazione complessivamente superiore al 50% del totale nazionale e con quote congiunte, su vari mercati dei prodotti petroliferi a valle, comprese tra il 40 e il 70%. Inoltre, nel 1998, le raffinerie di Priolo e di Augusta, che secondo gli accordi sarebbero state conferite all'impresa comune, hanno rappresentato, rispettivamente, circa il 20 e il 60% sia della capacità che della produzione complessiva nazionale di AgipPetroli e di Esso. Dato che i costi di raffinazione rappresentano, mediamente, poco meno della metà dei costi totali sostenuti dalle società petrolifere per collocare il prodotto sul mercato, a seguito dell'operazione le imprese madri avrebbero avuto in comune quasi la metà dei costi totali relativi a una quota significativa della loro capacità di raffinazione complessiva.

Sulla base di tali elementi, l'Autorità, nell'aprile 2000, decideva l'avvio di un procedimento istruttorio ritenendo che l'operazione, se realizzata nei termini originariamente concordati tra le società madri, potesse costituire un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge. L'utilizzazione condivisa degli impianti di raffinazione, collegata a una sostanziale riduzione della capacità produttiva e delle lavorazioni, nonché la condivisione di tecnologie, *know-how*, strutture logistiche e investimenti, avrebbero infatti potuto introdurre un vincolo reciproco alle future politiche industriali e commerciali di AgipPetroli e di Esso, riducendone in misura consistente gli incentivi all'adozione di strategie e comportamenti effettivamente concorrenziali nei mercati a valle.

A fronte di tali rilievi, e al fine di eliminare gli eventuali profili anticoncorrenziali dell'intesa, AgipPetroli ed Esso hanno deciso di apportare sostanziali modifiche agli accordi inizialmente notificati e nel febbraio 2001 hanno proceduto al ritiro della comunicazione originaria.

*API-TOTALFINA-ERG PETROLI/GESTIONE RIFORNIMENTO*

Le società Anonima Petroli Italia Spa, Erg Petroli Spa e Totalfina Elf Italia Spa hanno comunicato all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, la propria intenzione di procedere alla costituzione di un'impresa comune, denominata "Gestione Rifornimenti Comune" (GERICO), al fine di gestire congiuntamente la programmazione, la gestione degli ordini e l'attività di trasporto relative all'approvvigionamento di carburanti destinati agli impianti di distribuzione della rete stradale e autostradale delle imprese madri.

A seguito dell'operazione di creazione dell'impresa comune, le tre società condivideranno dunque i costi relativi alla logistica secondaria. In un contesto in cui le varie componenti che concorrono a formare il prezzo netto finale dei carburanti sono largamente condivise dalle società petrolifere (quo-

tazioni Platt's dei prodotti e margini dei gestori sono variabili omogenee tra i vari operatori), la comunanza dei costi di logistica secondaria, già di per sé non fortemente differenziati, potrebbe rendere ancora più improbabile qualsiasi differenziazione dei prezzi industriali dei carburanti tra le società Api, Erg e Totalfina. Inoltre, il funzionamento dell'impresa comune presuppone uno scambio di informazioni commerciali sensibili al livello della distribuzione del prodotto.

Sulla base di tali considerazioni, nell'ottobre 2000 l'Autorità ha deliberato di avviare un'istruttoria volta a verificare se l'accordo comunicato sia suscettibile di ridurre l'incentivo delle imprese madri a competere nel mercato della distribuzione dei carburanti in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

**Prodotti farmaceutici**

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nella fornitura di mezzi di contrasto a uso radiologico (BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING) ed effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune disposizioni relative al prezzo di vendita dei farmaci con brevetto scaduto e dei farmaci da automedicazione (PARERE SULLE MISURE RELATIVE AL SETTORE FARMACEUTICO).



*BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING*

Nel novembre 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Bracco Spa, Byk Gulden Italia Spa, Farmades Spa, Nycomed Amersham Sorin Srl e Schering Spa, a seguito di una segnalazione presentata da un'azienda sanitaria locale toscana, l'Asl 12 Versilia. Nella segnalazione, l'azienda sanitaria lamentava che, nell'ambito di una gara per la fornitura di mezzi di contrasto non ionici a uso radiologico, svoltasi nel 1997, le suddette imprese farmaceutiche avevano presentato offerte di importo identico e che analoga condotta era stata già riscontrata nei quattro anni precedenti.

I mezzi di contrasto non ionici sono farmaci utilizzati nello svolgimento di indagini diagnostiche di natura radiologica, al fine di visualizzare strutture e organi di alcune regioni corporee. Tali farmaci, sebbene composti da principi attivi distinti, sono destinati alle medesime funzioni d'uso e non presentano differenze sostanziali in relazione ad altre loro specifiche caratteristiche, risultando pertanto legati da una chiara relazione di sostituibilità. Dal punto di vista geografico, il mercato rilevante è di dimensione nazionale in considerazione della specificità delle politiche sanitarie dei singoli paesi e dei regimi di accesso al mercato (ovvero i regimi di brevettazione e di autorizzazione all'immissione in commercio).

Gli elementi emersi e i documenti acquisiti nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che le imprese interessate hanno posto in essere una pratica concor-

data, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, che si è manifestata attraverso una pluralità di condotte, le quali, in ragione dei profili di connessione e di complementarietà che le caratterizzano, appaiono riconducibili a un disegno unitario volto all'alterazione delle dinamiche concorrenziali del mercato dei mezzi di contrasto non ionici. Dalle evidenze raccolte è emerso, in primo luogo, che per l'intero periodo 1995-1999 le imprese hanno allineato i prezzi di riferimento delle proprie offerte per la vendita alle aziende sanitarie sia nell'ambito delle procedure in cui i diversi principi attivi venivano messi direttamente a confronto, sia nell'ambito delle trattative in esclusiva. Tale allineamento derivava dall'applicazione di un preciso e conosciuto meccanismo consistente nel presentare offerte con un prezzo corrispondente a quello del prodotto con prezzo al pubblico più basso, dal quale veniva dedotto lo sconto del 50% normativamente previsto per le forniture ospedaliere.

Per quanto riguarda l'applicazione di tale meccanismo nell'ambito delle gare, l'Autorità ha ritenuto che la strategia di ciascuna impresa di offrire il medesimo prezzo non potesse essere il frutto di uno spontaneo parallelismo derivante da comportamenti autonomamente definiti da ciascuna impresa, ma solo il risultato di una condotta concordata fra imprese concorrenti, giacché siffatte offerte non assicuravano alcuna possibilità di aggiudicarsi la relativa fornitura. Quanto poi alle forniture risultanti da trattative esclusive, l'Autorità ha ritenuto ugualmente anomala l'applicazione costante di un identico prezzo, giacché ciascuna impresa risultava l'unica offerente il principio attivo espressamente richiesto e quindi nelle condizioni di imporre un prezzo diverso, anche superiore, rispetto a quello derivante dall'operare del meccanismo. L'istruttoria ha fatto peraltro emergere che le diverse imprese farmaceutiche sono caratterizzate da costi di produzione assai differenziati, il che non rendeva plausibile uno spontaneo allineamento dei prezzi, bensì confermava l'esistenza di un contesto concertativo.



L'analisi delle condotte tenute dalle imprese interessate ha dimostrato ulteriori modalità di alterazione dei meccanismi concorrenziali che non appaiono spiegabili se non come l'effetto di una concertazione. Anzitutto sono stati acquisiti elementi di prova sia diretti che indiziari sulla ripartizione dei lotti di alcune gare.

Inoltre, nessuna delle imprese, a seguito dell'emanazione della delibera CIPE 26 febbraio 1998, n. 10, ha fornito al CIPE i dati relativi ai fatturati e ai consumi nei 12 paesi della Comunità europea, necessari per determinare il nuovo prezzo al pubblico, sulla base del prezzo medio europeo, sostenendo di non avere la disponibilità di tali informazioni. Al riguardo l'Autorità ha ritenuto che, anche in assenza di una prova diretta, vi fossero indizi seri, precisi e concordanti per concludere che tale condotta fosse il risultato di una concertazione fra imprese concorrenti volta a evitare una riduzione del livello dei prezzi al pubblico e, conseguentemente, dei prezzi effettivi di offerta.

L'Autorità ha infine accertato un coordinamento delle imprese in relazione allo svolgimento dell'attività informativa e promozionale, nonché un

esteso scambio di informazioni in merito alle quantità vendute che riguardava sia dati individuali d'impresa che dati aggregati.

La pratica concordata ha pertanto avuto come conseguenza un'ampia alterazione delle procedure di acquisto effettuate dalle Aziende sanitarie, influenzando la stessa scelta in merito al tipo di procedura da adottare. Infatti in molte circostanze le Aziende sanitarie e ospedaliere hanno rinunciato a bandire vere e proprie gare visto che, come conseguenza del coordinamento fra le imprese, esse non avrebbero condotto ad alcun vantaggio economico rispetto alla trattativa privata, ma solo oneri aggiuntivi.

I comportamenti collusivi riscontrati si sono realizzati in un mercato oligopolistico fortemente concentrato e hanno avuto costante e continuata applicazione dal 1995 al 1999, ossia per tutto il periodo preso in considerazione dall'istruttoria. L'Autorità ha ritenuto tali comportamenti in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90 e, in ragione della loro gravità, ha irrogato nei confronti di ciascuna delle imprese coinvolte una sanzione pecuniaria pari al 5,5% del fatturato relativo alle vendite di mezzi di contrasto non ionici nel mercato italiano, per un ammontare complessivo di circa 8,5 miliardi di lire.

*Parere sulle misure relative al settore farmaceutico*



Nel dicembre 2000 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, è intervenuta con un parere trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio, ai Ministri del Tesoro, delle Finanze e della Sanità, al fine di segnalare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti da due disposizioni relative al settore farmaceutico, contenute nel disegno di legge finanziaria 2001 e successivamente approvate dal Parlamento.

La prima disposizione prevede che i medicinali non coperti da brevetto vengano rimborsati dal Servizio sanitario nazionale fino a concorrenza del prezzo medio ponderato dei medicinali aventi prezzo non superiore a quello massimo attribuibile al generico dalla legislazione vigente, pari all'80% del prezzo medio europeo.

Ad avviso dell'Autorità, tale norma potrebbe ostacolare il confronto concorrenziale fra le imprese farmaceutiche relativamente al prezzo di vendita dei farmaci con brevetto scaduto, inducendo le stesse a fissare un prezzo omogeneo pari a quello massimo rimborsabile. Nella segnalazione veniva quindi suggerito di individuare il prezzo di rimborso con riferimento a quello del medicinale con "prezzo più basso", come peraltro previsto nel disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei Deputati. Tale disposizione, che sembrava recepire alcune delle indicazioni precedentemente formulate dall'Autorità, aveva infatti una chiara portata proconcorrenziale in quanto introduceva un importante incentivo per le imprese farmaceutiche a competere sul prezzo per i farmaci con brevetto scaduto, con prevedibili riduzioni del prezzo di rimborso di tali farmaci e, conseguentemente, significativi risparmi

sulla spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, questa diversa modalità di determinazione del rimborso avrebbe stimolato lo sviluppo del mercato dei farmaci generici, che in Italia ha una dimensione ridotta rispetto ai più importanti paesi europei, favorendo un maggiore orientamento della domanda verso prodotti basati sullo stesso principio attivo, ma che di regola hanno prezzi inferiori alle specialità.

La seconda norma della quale la segnalazione dell'Autorità auspicava un riesame, è quella che prevede che sia il Ministro della Sanità, di concerto con il Ministro dell'Industria, a stabilire, sentiti i rappresentanti delle imprese farmaceutiche e delle farmacie, "i criteri per meglio definire ... i meccanismi concorrenziali per i prezzi" dei medicinali di automedicazione. In proposito, l'Autorità ha evidenziato che tale disposizione non elimina l'obbligo di applicare un prezzo unico su tutto il territorio nazionale per tali medicinali, come invece sarebbe derivato dalla disposizione del disegno di legge governativo presentato alla Camera dei Deputati che, consentendo alle farmacie di vendere i farmaci di automedicazione a un prezzo inferiore a quello determinato dal produttore e indicato sulla confezione, avrebbe potuto stimolare una maggiore concorrenza di prezzo fra le farmacie, con evidenti benefici per i consumatori.

### Prodotti da costruzione, cemento e calcestruzzo

*SEGNALAZIONE SULLA SICUREZZA IDRAULICA DEI TERRITORI DEL BACINO DEL PO*



Nel luglio 2000, a seguito di una segnalazione ricevuta dalla Corte dei Conti - delegazione presso il Magistrato per il Po, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi previsti dall'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha trasmesso al Parlamento e al Ministro dei Lavori Pubblici una segnalazione riguardante l'articolo 40 della legge 17 maggio 1999, n. 144, intitolato "Sicurezza idraulica dei territori del Bacino del Po", rilevandone specifici profili di contrasto con i principi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato. In particolare, tale norma autorizza, al fine della realizzazione di interventi necessari alla sicurezza idraulica dei territori del Bacino del Po interessati dal rischio di eventi alluvionali e calamitosi, "l'esecuzione dei lotti di completamento da parte delle imprese esecutrici di lotti precedenti, compresi nella progettazione generale redatta dalle imprese stesse entro il 31 dicembre 1994, approvata dal Magistrato del Po di Parma".

L'Autorità, alla luce dei principi in materia di concorrenza nonché sulla base di sue precedenti determinazioni, ha osservato che la mancata previsione nella norma di un ricorso obbligatorio a procedure concorsuali a evidenza pubblica comporta ingiustificate distorsioni della concorrenza, destinate ad assicurare una posizione privilegiata alle imprese esecutrici dei lotti precedenti e a determinare, nel settore in questione, una ingiustificata restrizione delle opportunità di accesso al mercato, soprattutto nei casi in cui gli interventi previsti non si limitino a una mera prosecuzione del progetto iniziale. L'Autorità ha inoltre rilevato il contrasto tra la disposizione in esame e la disciplina comuni-

taria in materia di appalti di lavori, in base alla quale, come stabilito dall'articolo 7 della direttiva n. 93/37[22], le amministrazioni aggiudicatrici debbono assegnare gli appalti di lavori ricorrendo a procedure di appalto a evidenza pubblica, siano esse aperte o ristrette, mentre il ricorso alla trattativa privata dovrebbe assumere carattere di eccezionalità ed essere pertanto tassativamente limitato alle sole ipotesi espressamente previste dalla normativa comunitaria, e in ogni caso al solo triennio successivo alla conclusione dell'appalto. L'Autorità ha infine osservato che la norma di cui all'articolo 7 della direttiva n. 93/37, in quanto chiara, precisa e incondizionata, è provvista di effetto diretto, ciò che impone la disapplicazione della norma interna contrastante.

**Altre attività manifatturiere**

Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per violazione dell'articolo 81.1 del Trattato CE nell'ambito della produzione e distribuzione di fiammiferi (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI). Inoltre, è stata riscontrata un'intesa restrittiva della concorrenza e un abuso di posizione dominante nel settore ascensoristico (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER). Al 31 marzo 2001 è in corso un'istruttoria per una presunta inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (BENETTON GROUP-VARI).



*CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata ai sensi degli articoli 85 e 86 del Trattato CE (ora articoli 81 e 82) nei confronti del Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), delle singole imprese consorziate, della società Swedish Match S.A., dei Magazzini di generi di monopolio e del Consorzio Nazionale Attività Economico Distributiva Integrata (Conaedi). Il CIF, istituito con il Regio Decreto 11 marzo 1923, n. 560, è un consorzio che raggruppa la totalità delle imprese italiane produttrici di fiammiferi al fine della commercializzazione di fiammiferi e con il compito di pagare all'Erario la relativa imposta di fabbricazione. I Magazzini di generi di monopolio hanno il compito di distribuire i prodotti di monopolio ai rivenditori autorizzati, mentre il Conaedi è un Consorzio istituito nel 1994 cui aderisce gran parte dei Magazzini di generi di monopolio e che svolge compiti di coordinamento delle attività dei singoli consorziati.

L'istruttoria è stata avviata nel novembre 1998 a seguito di una denuncia da parte di una società tedesca produttrice di fiammiferi, la KM Zundholz International Karl Muller GmbH, la quale segnalava le difficoltà da essa incontrate nell'accesso al mercato italiano della distribuzione dei fiammiferi nonostante l'ottenimento delle relative licenze e autorizzazioni. In particolare,

22 Direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in GUCE L 199/54 del 9 marzo 1993.

la società tedesca lamentava il rifiuto opposto da alcuni gestori di magazzini di vendita di generi di monopolio a distribuire i suoi prodotti.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che dal 1923 il contesto normativo ha pesantemente inciso sulle modalità di organizzazione e funzionamento del mercato dei fiammiferi attraverso la costituzione di un consorzio obbligatorio, il CIF. In particolare, la partecipazione al consorzio, pur restando obbligatoria, è stata aperta a tutte le imprese che richiedessero di farne parte soltanto a partire dal 1970. Inoltre, a partire dal 1994, è stato eliminato l'obbligo in capo al Consorzio di versare l'imposta di fabbricazione per i fiammiferi, che da allora incombe direttamente sul fabbricante o importatore, con ciò venendo meno la ragione che rendeva obbligatoria l'adesione al consorzio, costituita proprio dalla raccolta accentrata del gettito dell'imposta di fabbricazione sui fiammiferi.

Nel merito, l'Autorità ha innanzitutto accertato che talune condotte poste in essere dagli operatori presenti sul mercato originavano, in modo più o meno diretto, da una serie di previsioni normative, mentre altre erano il risultato di scelte imprenditoriali autonome. Più specificamente, l'Autorità ha riscontrato che la disciplina prevista dal legislatore fino al 1994 imponeva alle imprese del settore di attuare un'intesa anticoncorrenziale, giacché prescriveva un obbligo in capo alle stesse di consorziarsi, e conferiva poi al Consorzio il potere di ripartire la produzione di fiammiferi fra le imprese consorziate. In tale prospettiva, l'esistenza e l'operatività del CIF, come normativamente prevista, rappresentava un mezzo per sottrarre il mercato della fabbricazione e commercializzazione dei fiammiferi in Italia alla concorrenza, mantenendo in vita una struttura orizzontale tra gli operatori del settore che di fatto impediva l'ingresso di nuovi operatori e la concorrenza fra le imprese.

A partire poi dal 1994, il nuovo regime normativo, pur rimuovendo l'obbligo per le imprese del settore di affiliarsi al CIF, ha comunque agevolato e consentito a quest'ultimo di continuare a svolgere la medesima funzione di struttura centralizzata attraverso cui attuare la ripartizione della produzione e la vendita di fiammiferi sul territorio nazionale. Su tali presupposti, l'Autorità ha pertanto accertato l'illegittimità di entrambi i regimi normativi con il combinato disposto degli articoli 3, lettera *g*), 10 e 81 del Trattato CE, in virtù del quale gli Stati membri della Comunità non possono adottare o mantenere in vigore misure, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese.

Per quanto riguarda poi i comportamenti specifici imputabili al CIF, dall'istruttoria è emerso che la produzione di ciascuna impresa, che per disposizione normativa doveva essere deliberata da un'apposita Commissione, veniva stabilita dal CIF tramite accordi raggiunti all'interno del Consorzio, mentre la Commissione svolgeva soltanto una funzione di mera approvazione/ratifica. Inoltre, le imprese consorziate effettuavano scambi di lavorazione e cessioni in relazione alle quote loro attribuite dal Consorzio al

fine di adeguare le quantità produttive originariamente assegnate alle loro effettive esigenze. Il Consorzio godeva pertanto di margini di discrezionalità nell'assolvere agli obblighi a esso imposti, con la conseguenza che avrebbe potuto e dovuto operare in modo tale da non restringere la concorrenza esistente. L'Autorità ha perciò ritenuto che il CIF e le imprese consorziate avessero adottato delibere consortili e proceduto ad accordi limitativi della concorrenza ultronei rispetto a quanto stabilito dalla normativa, integrando pertanto un'autonoma violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato CE.

Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento, è risultato inoltre che il CIF ha posto in essere, successivamente al 1994, una strategia commerciale volta a preservare e difendere la propria posizione di mercato. In particolare, il CIF si è impegnato a distribuire sul territorio italiano una quantità di fiammiferi prodotti dal principale produttore europeo, Swedish Match, pari a una quota prefissata dell'intero consumo nazionale. Swedish Match, da parte sua, si è impegnata a non entrare nella rivendita diretta in Italia in concorrenza diretta con il CIF. In quanto tale, l'accordo è stato ritenuto in violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato CE.

Infine, l'attività istruttoria ha fatto emergere che il CIF ha perseguito una politica volta al rafforzamento dei rapporti commerciali con la rete distributiva dei Magazzini di Generi di Monopolio procedendo alla stipula di un accordo quadro con il Conaedi al fine di assicurarsi l'esclusiva di tale canale distributivo. Anche quest'ultimo accordo, in quanto idoneo a ostacolare l'ingresso sul mercato italiano di altri operatori, in particolare di quelli esteri, è stato considerato dall'Autorità in violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato CE.



*OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER*

Nel maggio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nel febbraio del 1999 in relazione a presunti comportamenti abusivi commessi dalle società Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa consistenti nel rifiuto a fornire i manutentori indipendenti dei pezzi di ricambio necessari per la riparazione degli ascensori di loro produzione. L'istruttoria è stata successivamente estesa ad altri dodici produttori di ascensori (le società Ceam Srl, Kone Ascensori Spa Divisione Sabiem, Elevat Ascensori Srl, Caimi Elevatori Srl, Daldoss Elevetronic Spa, Mario e Paolo Bosisio Srl, Ciocca Srl, Del Bo Srl, Lenzi Spa, Maspero Elevatori Srl, Paravia Ascensori Spa, Paravia Elevators' Service Srl), ritenuti, insieme alle precedenti tre società, parti di un'intesa, realizzata all'interno di Assoascensori, l'associazione di categoria del settore aderente a Confindustria, finalizzata a determinare in modo coordinato i prezzi di vendita degli ascensori.

In relazione  al rifiuto da parte delle società Otis, Kone Italia e Schindler di fornire i ricambi originali per i propri ascensori, anche tramite l'imposizione di ritardi ingiustificati nelle forniture, è stato accertato che la piena disponibilità di tutti i pezzi di ricambio originali di ciascun produttore di ascensori costituiva

una condizione imprescindibile per consentire ai manutentori degli impianti di svolgere efficacemente e tempestivamente la propria attività, giacché molti dei pezzi di ricambio originali Otis, Kone e Schindler, soprattutto quelli elettronici, non risultavano facilmente intercambiabili con quelli di ascensori di altra marca. Inoltre la circostanza che l'acquirente dell'ascensore, generalmente il costruttore dell'immobile, fosse un soggetto diverso dal proprietario che successivamente all'installazione dell'ascensore sarebbe stato responsabile della manutenzione, escludeva che eventuali differenze tra prodotti in relazione ai costi e alla qualità della manutenzione fossero considerati dall'acquirente al momento della scelta di quale ascensore installare. Tali elementi, associati alla lunga vita media degli ascensori (circa 60 anni), hanno indotto l'Autorità a concludere che Otis, Kone e Schindler detenevano ciascuna una posizione dominante nel mercato dei propri pezzi di ricambio originali.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione, le risultanze istruttorie hanno evidenziato che le imprese Otis, Kone e Schindler, tramite la posizione dominante da essi detenuta nel mercato dei propri pezzi di ricambio, avevano posto in essere una serie di comportamenti abusivi volti a salvaguardare e rafforzare la propria posizione nel mercato dei servizi di manutenzione; a tal fine, esse avevano reso in alcuni casi impossibile l'accesso a tale mercato da parte di imprese indipendenti, mettendo in atto un generalizzato rifiuto di fornitura dei propri pezzi di ricambio, talvolta esplicito, talvolta implicito. In tal senso sono stati interpretati: i) i contratti stipulati da Ceam (controllata di Otis Italia) con i propri "concessionari tecnici", nei quali si indicava espressamente che il concessionario doveva utilizzare, nell'esecuzione dei lavori di manutenzione, unicamente pezzi e parti di ricambio originali Ceam, senza poter rivendere a terzi tali ricambi; ii) le lettere circolari inviate da Otis e Kone ai propri clienti nelle quali, al fine di recuperare contratti di manutenzione, si affermava l'impossibilità per i manutentori indipendenti di reperire sul mercato i pezzi di ricambio originali dei propri impianti; iii) le richieste di pezzi di ricambio formulate da manutentori indipendenti a Otis, Kone e Schindler, rimaste inevase.

Al rifiuto esplicito delle imprese di grandi dimensioni di fornire ricambi originali è stato poi assimilato anche il comportamento consistente nell'evasione degli ordini a 60-90 giorni, o, addirittura, a 120 giorni. In proposito, è apparso evidente che l'impossibilità per i manutentori indipendenti di effettuare le manutenzioni in tempi brevi a fronte dei ritardi nelle consegne dei pezzi di ricambio originali scoraggiava gli utenti finali dall'affidare loro gli incarichi di manutenzione. Su tali presupposti, l'Autorità ha pertanto ritenuto che le condotte sopra descritte commesse dalle principali aziende ascensoristiche costituissero abusi di posizione dominante in violazione dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90.

Inoltre nel corso dell'istruttoria è stato accertato che le società Otis, Kone Italia e Schindler, le altre dodici imprese operanti nella produzione di ascensori e Assoascensori avevano concordato la predisposizione di condizioni genera-

li di contratto uniformi per la fornitura e il montaggio di ascensori. In particolare, era stato concordato l'inserimento nei contratti di specifiche clausole volte a consentire l'adeguamento dei prezzi di vendita rispetto alle variazioni dei costi di produzione intervenute nel periodo contrattuale. In realtà, l'applicazione di tali clausole, in particolare di quella denominata "variabilità" del prezzo, comportava una sostanziale omogeneizzazione dei prezzi di vendita, in quanto prevedeva un dettagliato metodo di calcolo del prezzo del prodotto e delle relative variazioni. L'Autorità ha ritenuto che tali comportamenti, consistenti nello standardizzare le condizioni contrattuali di vendita inclusive di uniformi clausole di prezzo, nonché la generalizzata adozione delle stesse, configurassero intese aventi oggetto restrittivo della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Nell'intimare alle imprese citate di cessare dall'attuazione e continuazione delle infrazioni accertate, l'Autorità, in ragione della gravità e durata delle infrazioni realizzate, ha irrogato in relazione alla fattispecie di abuso di posizione dominante una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura del 2% del fatturato realizzato nella manutenzione degli ascensori dalle imprese Otis Italia, Kone Italia e Schindler, pari complessivamente a 12,3 miliardi di lire. In relazione all'intesa è stata irrogata una sanzione pari al 2% del fatturato realizzato da Otis, Ceam, Kone Ascensori e Schindler e dell'1% del fatturato realizzato da Elevat, Caimi, Daldoss, Bosisio, Ciocca, Del Bo, Lenzi, Maspero e Paravia Ascensori, pari complessivamente a 5,3 miliardi di lire; la graduazione delle sanzioni è stata stabilita in considerazione della diversa responsabilità decisionale che le diverse imprese avevano assunto all'interno di Assoascensori.



*Benetton group-Vari*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Benetton Group Spa per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del provvedimento di avvio erano le acquisizioni, realizzate tra il 24 marzo 1999 e il 19 ottobre 2000, di ventinove rami di azienda dotati delle licenze per esercizi commerciali e destinati alla commercializzazione di prodotti del comparto abbigliamento informale e sportivo e accessori con marchi di proprietà del gruppo Benetton. Poiché nell'ambito dei contratti di trasferimento dei rami era previsto il diritto alla voltura delle licenze, le acquisizioni hanno consentito all'acquirente di aprire punti vendita caratterizzati dai marchi Benetton in grado di produrre fatturato e di modificare, conseguentemente, le quote di mercato dell'impresa acquirente.

Infatti, sebbene taluni dei 29 rami oggetto di acquisizione non fossero attivi all'atto dell'acquisto, l'Autorità ha ritenuto coerente con l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza che la disciplina del controllo delle concentrazioni si applichi anche al caso di rami di azienda che, sebbene inattivi al

momento del trasferimento, siano idonei a produrre fatturato e quindi a modificare la posizione di mercato dell'acquirente. Attribuendo quindi a tali rami di azienda la natura di "parte di impresa" l'Autorità ha sostenuto che le operazioni di concentrazione fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, e conseguentemente di contestare alla società Benetton Group la violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

## ENERGIA ELETTRICA E GAS NATURALE

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

Nel corso degli ultimi anni, le direttive comunitarie in materia di diritto di accesso alle reti e di apertura alla concorrenza hanno posto le premesse necessarie per l'avvio del processo di liberalizzazione dei mercati energetici nazionali (elettricità, gas naturale) all'interno dell'Unione Europea, in particolare attraverso la definizione di un quadro di riferimento comune in termini di obiettivi e principi fondamentali.

Le politiche di liberalizzazione adottate a livello comunitario hanno tuttavia privilegiato un approccio basato principalmente sul progressivo ampliamento degli ambiti di domanda "non vincolata" (i cosiddetti clienti idonei), senza contestualmente prevedere la necessità di interventi specifici sulla struttura dell'offerta e sul grado di integrazione verticale delle imprese elettriche nazionali. Inoltre, anche dal lato della domanda, le disposizioni comunitarie hanno soltanto fissato obiettivi minimi di apertura alla concorrenza. Il recepimento delle direttive 96/92/CE[23] sull'energia elettrica e 98/30/CE[24] sul gas naturale ha quindi dato esiti difformi nei singoli Stati membri, i quali, in base al principio di sussidiarietà, hanno potuto scegliere misure diverse per quanto concerne aspetti sicuramente importanti dell'organizzazione dei rispettivi mercati elettrici e del gas naturale. Come recentemente sottolineato anche dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'integrazione a livello europeo dei mercati energetici nazionali è pertanto ancora incompleta, mentre si è andato nel frattempo delineando un processo di segmentazione su base nazionale o regionale[25]. Al tempo stesso, in particolare nel settore elettrico, si è intensificata la tendenza all'aumento delle operazioni di concentrazione transnazionali, che ha visto come protagonisti anche monopoli legali pubblici ver-



23 Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente "Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica", in GUCE L 27/20 del 30 gennaio 1997.

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

25 Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, Memoria per l'audizione del 9 gennaio 2001 davanti alla Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati, p. 4.

ticalmente integrati (come nel caso della francese Edf) nel cui mercato nazionale permangono però ostacoli significativi all'ingresso di concorrenti esteri.

In questo contesto permangono pertanto ragioni di preoccupazione relativamente al possibile consolidamento di strutture e assetti oligopolistici a livello europeo che certamente non favoriscono un'evoluzione effettivamente concorrenziale dei mercati interessati, accrescendo per contro i rischi di coordinamento e di collusione tra i principali operatori nazionali, tuttora significativamente protetti dall'insufficiente grado di interconnessione e interoperabilità delle reti e dei sistemi nazionali di trasmissione. E' quindi auspicabile che il processo comunitario di liberalizzazione nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale possa ulteriormente procedere in particolare mediante una rapida e adeguata soluzione dei problemi connessi al grado di congestione delle reti e alla tariffazione dei relativi servizi di trasporto.

## Energia elettrica

Nonostante il ricorso al gas naturale abbia eguagliato nel 1999 l'incidenza dei prodotti petroliferi (in entrambi i casi pari al 41%) per quanto riguarda le fonti energetiche primarie utilizzate per la generazione termoelettrica, la dipendenza dell'industria elettrica nazionale dal petrolio resta ancora significativamente elevata. L'andamento sfavorevole delle quotazioni internazionali del petrolio, cui in parte è legato anche il prezzo del gas naturale, comporta vincoli di costo particolarmente stringenti per il nostro paese che, anche in rapporto ad altri paesi europei, limitano la competitività internazionale delle industrie di trasformazione italiane a più elevato consumo di energia. Inoltre, la tecnologia impiegata e l'età media degli impianti concorrono a limitare l'efficienza e la qualità dell'offerta, sia in termini di prezzi, sia dal punto di vista dell'impatto ambientale del sistema energetico nazionale nel suo complesso.

Nel corso del 2000 è iniziata la procedura per la dismissione di una delle tre società di generazione (Genco), nelle quali Enel, in conformità a quanto stabilito dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva 96/92/CE[26], ha conferito i 15.000 MW di capacità produttiva destinati alla cessione ad altri operatori. Per ciascuna di queste società è previsto un piano di riconversione che consentirà di trasformare parte degli impianti termoelettrici attuali in impianti a ciclo combinato, con effetti positivi sotto il profilo del miglioramento dell'efficienza termica delle centrali, della sostituzione di input energetici petroliferi con gas naturale e della conseguente riduzione degli attuali livelli di emissioni. Tuttavia, fino al completamento del processo di riconversione, stimato da Enel al 2008, circa due terzi di questi impianti non saranno verosimilmente in grado di esercitare un'efficace disciplina concorrenziale sui comportamenti dell'impresa dominante, alla quale, anche a seguito delle pre-



26 Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, in Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 1999.

viste dismissioni, resterà comunque il controllo di una quota preponderante della capacità di generazione nazionale. A tale riguardo vanno peraltro menzionati gli effetti positivi, in direzione di una maggiore articolazione della struttura produttiva, potenzialmente derivanti dalla decisione con cui l'Autorità ha recentemente autorizzato Enel a procedere all'acquisizione di Infostrada subordinatamente alla cessione di ulteriori 5.500 MW della propria capacità di generazione (ENEL-FRANCE TELECOM-NEW WIND).

Al fine di accelerare la promozione della concorrenza il Parlamento e il Governo hanno predisposto tre diverse misure di intervento. In primo luogo, la legge 5 marzo 2001, n. 57, recante "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati"[27], prevede, a partire dal novantesimo giorno successivo alla cessione dei 15.000 MW di capacità di generazione di Enel, la riduzione a 0,1 GWh del livello minimo di consumo annuo di elettricità che definisce la soglia di idoneità. Ciò comporterà un ampliamento significativo del mercato liberalizzato, pari al 60% dei consumi totali di energia elettrica. L'importanza di questa misura, che pure accentua la portata dell'apertura del mercato elettrico, va peraltro considerata in un contesto in cui, anche dopo la sua applicazione, più di un terzo del mercato resterà vincolato alle attuali imprese di distribuzione che svolgono la propria attività in regime di esclusiva e all'interno del quale Enel continuerà comunque a disporre della quasi totalità delle forniture a clienti vincolati. I consumi delle famiglie, quindi, non potranno beneficiare direttamente delle condizioni di maggiore concorrenza che caratterizzeranno i due terzi del mercato.



In secondo luogo, su iniziativa del Governo, i contratti di acquisto dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili sono stati trasferiti da Enel al Gestore della Rete Nazionale di Trasmissione, che li ha allocati mediante aste a prezzi base inferiori a quelli d'acquisto. In questo modo si è in parte ridotto, anche se non completamente annullato, lo squilibrio fra la domanda e l'offerta di elettricità nel mercato liberalizzato, la cui fonte quasi esclusiva è rappresentata dai vincoli di approvvigionamento derivanti dalle limitate opportunità di accesso alle importazioni. A fronte del conseguente effetto positivo dal lato dei prezzi dell'energia elettrica per i clienti idonei, vanno peraltro segnalati i maggiori costi a carico di tutti i consumatori, ivi compresi quelli vincolati, connessi al parallelo aumento degli oneri di sistema.

Infine, il Governo ha proposto un ulteriore snellimento e semplificazione delle procedure amministrative necessarie per ottenere l'autorizzazione alla costruzione di nuove centrali e un loro migliore coordinamento da parte della amministrazione pubblica.

Resta invece da completare l'iter autorizzativo del Regolamento sul fun-

27 Cfr. in particolare l'articolo 10, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57, in Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2001.

zionamento del Gestore del Mercato (Borsa elettrica) che, secondo quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, avrebbe dovuto entrare in funzione dal 1° gennaio 2001. Ulteriori ostacoli allo sviluppo della concorrenza potrebbero inoltre derivare dalla permanente separazione fra gestione e proprietà della rete di trasmissione che, nella quasi totalità, è rimasta in capo a Enel. Data la naturale divergenza esistente tra gli interessi economici di Enel e quelli dei nuovi entranti, un simile assetto tende infatti a ridurre gli incentivi di Enel alla realizzazione di un livello adeguato di investimenti in nuovi collegamenti con l'estero e in nuovi allacci alla rete nazionale che potrebbero agevolare l'iniziativa di operatori concorrenti. In un'ottica di promozione della concorrenza sarebbe quindi certamente più coerente ricondurre la proprietà della rete di trasmissione in capo al soggetto incaricato della sua gestione.

*ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo all'acquisizione di Infostrada Spa - società operante in Italia nella fornitura di servizi di telecomunicazione - da parte di Enel Spa e di France Telecom Sa. L'operazione era stata inizialmente comunicata alla Commissione europea in quanto rientrante nell'ambito di applicazione del Regolamento comunitario in materia di controllo delle concentrazioni[28]. Su richiesta dell'Autorità, la Commissione ha successivamente disposto il rinvio dell'operazione all'autorità nazionale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del citato Regolamento comunitario, ai fini di una valutazione dei possibili effetti della concentrazione sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei. Nella decisione di rinvio, infatti, la Commissione ha rilevato l'insussistenza di effetti anticoncorrenziali derivanti dall'operazione sul mercato delle telecomunicazioni.

La concentrazione verrà realizzata in due fasi che prevedono in un primo momento l'acquisizione del controllo esclusivo di Infostrada da parte della sola Enel e, entro i 12 mesi successivi, la fusione di Infostrada e Wind Telecomunicazioni Spa, società di telecomunicazioni controllata congiuntamente da Enel e France Telecom, in una nuova società, New Wind, anch'essa soggetta al controllo congiunto da parte di Enel e France Telecom.

Nel valutare i possibili effetti dell'operazione sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei, effettivi e potenziali, l'Autorità ha tenuto conto, in primo luogo, della stretta relazione economica esistente tra il mercato della fornitura di energia elettrica all'utenza liberalizzata, dove Enel opera attraverso la società Enel Trade Spa, e quello della generazione elettrica, in cui Enel è presente tramite le società Enel Produzione Spa ed Erga Spa, nonché

28 Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, così come modificato dal Regolamento (CE) n. 1310/97, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

della posizione dominante detenuta dal gruppo Enel in entrambi i mercati. Inoltre, l'Autorità ha considerato l'acquisizione di Infostrada nel quadro della strategia perseguita dal gruppo Enel di accentuare la propria presenza nell'offerta congiunta di una pluralità di servizi di pubblica utilità.

L'istruttoria ha evidenziato che, in virtù della capacità produttiva delle centrali di Enel Produzione e di Erga, il gruppo Enel sarà in grado di mantenere la propria attuale posizione dominante nel mercato nazionale della generazione di energia elettrica anche successivamente alla dismissione delle tre società di generazione (Genco) nelle quali Enel ha conferito i 15.000 MW di capacità destinati alla cessione ad altri operatori secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 79/99. In particolare, il parco di generazione di Enel Produzione ed Erga dispone di un numero di impianti di modulazione e di picco che consentono a Enel di determinare il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica, soprattutto nelle ore di maggiore richiesta. Enel Produzione dispone inoltre di una capacità di riserva, misurata sulla domanda di picco e al netto degli impianti in conservazione o indisponibili per motivi ambientali, pari a oltre un terzo della capacità netta totale disponibile nel sistema elettrico italiano. Infine, in ragione della limitata capacità di generazione non controllata dal gruppo Enel, la quasi totalità delle fonti alternative di approvvigionamento di energia elettrica, utilizzabili dai concorrenti di Enel Trade per le forniture a clienti idonei, è costituita dalle importazioni e dalle aste bandite dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale all'inizio del 2001 per l'assegnazione dei contratti di acquisto di energia elettrica prodotta dagli impianti di generazione oggetto della delibera CIP n. 6/92. Tuttavia, l'energia elettrica proveniente da tali fonti è assimilabile a quella generata da impianti di base che, a differenza degli impianti di modulazione e di picco, non si adattano ai mutamenti ciclici (orari o stagionali) della domanda, determinando pertanto una maggiore rigidità e una minore convenienza economica delle relative forniture.

Per quanto poi concerne gli impianti delle tre Genco, il loro possibile impatto concorrenziale risulterà significativamente ridotto almeno fino al completamento, stimato da Enel al 2008, del processo di riconversione contemplato nel "Piano per le cessioni degli impianti" predisposto da Enel e approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Processo che interesserà oltre i due terzi della capacità complessiva delle tre nuove società, limitando di conseguenza la capacità dei futuri proprietari di esercitare, nel breve e medio periodo, una efficace pressione concorrenziale nei confronti di Enel. Inoltre, anche al termine del processo di riconversione, la capacità di generazione delle tre Genco sarà comunque caratterizzata, per oltre due terzi, da impianti di base.

Pertanto, anche dopo l'avvio della Borsa elettrica, il potere di Enel di determinare il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica resterà sostanzialmente inalterato, mentre i concorrenti di Enel Trade, obbligati ad acquistare energia elettrica sul mercato per la parte di offerta ai clienti idonei non assi-

curata dalla propria capacità di generazione, saranno di fatto costretti ad approvvigionarsi a condizioni determinate dalla stessa Enel, in ragione della posizione dominante da quest'ultima detenuta sul mercato della generazione e derivante sia dalla capacità complessiva sia dalla composizione tecnologica dei propri impianti produttivi.

Tale circostanza è stata inoltre valutata anche nella prospettiva dell'ulteriore ampliamento del mercato elettrico liberalizzato (fino a circa il 60% della domanda totale) conseguente alla riduzione della soglia di idoneità a un livello minimo di consumo annuo pari a 0,1 GWh, recentemente disposta dalla legge n. 57/01 a partire dal novantesimo giorno successivo alla vendita delle tre Genco da parte di Enel. L'estensione del mercato libero determinerà un incremento significativo del numero di clienti idonei, in larghissima parte piccole utenze industriali e commerciali già da anni servite dal gruppo Enel (Enel Distribuzione) e prive della capacità di mettere in atto politiche di acquisto di energia elettrica particolarmente sofisticate.

In questo contesto, l'Autorità ha ritenuto l'operazione di acquisizione di Infostrada idonea a rafforzare la posizione dominante già detenuta da Enel Trade sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei e tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza in questo stesso mercato. Infatti, la posizione di Wind nell'offerta di servizi di telecomunicazione in rete fissa non è attualmente confrontabile, per numero di utenti, con quella di Infostrada, mentre i clienti di Infostrada rappresentano una quota consistente dei soggetti che, al più tardi a partire dall'aprile 2003, potranno liberamente scegliere il proprio fornitore di energia elettrica. La concentrazione permetterà pertanto a Enel di consolidare il proprio portafoglio clienti, consentendole di utilizzare i vantaggi connessi alla gestione e all'offerta congiunta di servizi di elettricità e di telecomunicazione per la fidelizzazione di una quota significativa dell'utenza elettrica oggi in larghissima maggioranza vincolata a Enel Distribuzione, ma in procinto di divenire idonea. Inoltre, una simile strategia non potrebbe essere efficacemente contrastata mediante l'adozione di analoghe politiche commerciali da parte dei concorrenti di Enel Trade, i quali, in ragione del grado di controllo esercitabile da Enel sui prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica, non potrebbero approvvigionarsi a condizioni sufficientemente concorrenziali e non sarebbero quindi in grado di replicare i vantaggi competitivi derivanti per Enel dall'acquisizione di Infostrada.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha pertanto autorizzato l'operazione di concentrazione prescrivendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, la cessione, da parte di Enel, di almeno 5.500 MW della propria capacità di generazione, nel rispetto di una serie di requisiti sostanziali e temporali. Tali prescrizioni attengono in particolare alle caratteristiche degli impianti da cedere (almeno il 60% della capacità da dismettere dovrà essere composta da impianti di modulazione e di picco); ai tempi entro i quali tali impianti dovranno essere individuati e resi noti all'Autorità (entro 120 giorni dalla delibera); ai tempi di approvazione della proposta di cessione da parte

dell'Autorità, sentita anche l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (entro i successivi 120 giorni); ai tempi per il conferimento a un'apposita società degli impianti al fine della cessione a soggetti terzi indipendenti da Enel entro i successivi 180 giorni; alle procedure di cessione, che dovranno essere improntate a criteri di trasparenza e competitività e concludersi entro 90 giorni dalla cessione delle tre Genco disposta dal decreto legislativo n. 79/99.

## Gas naturale

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

La già elevata dipendenza dell'Italia dall'estero per l'approvvigionamento di gas naturale è destinata ad aumentare nel breve e medio periodo per effetto sia dell'attesa crescita dei consumi industriali, sia soprattutto dell'incremento dei fabbisogni dell'industria elettrica, la cui dinamica dipenderà non solo dalla profondità dei processi di riconversione delle centrali esistenti e dall'entrata in funzione di nuovi impianti, ma anche dall'effettiva concorrenza che caratterizzerà il mercato della generazione elettrica.

Il 23 maggio 2000 è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas[29]. Il decreto ha accolto numerosi suggerimenti contenuti nella segnalazione effettuata a tale riguardo dall'Autorità al Parlamento e al Governo (PARERE SULLE NORME COMUNI PER IL MERCATO INTERNO DEL GAS). Ciò vale, in particolare, per quanto riguarda l'identificazione dei clienti idonei; la definizione dell'accesso regolato al sistema del gas; il riconoscimento della pubblica utilità per le opere necessarie per l'importazione, il trasporto, lo stoccaggio di gas naturale e per i terminali di GNL; i criteri in base ai quali saranno riconosciute le condizioni di reciprocità per le forniture a clienti idonei localizzati nei diversi Stati membri; il superamento di ogni residua discriminazione tra le imprese di gas naturale in materia di incentivi o contributi per la metanizzazione del Mezzogiorno.

Altre disposizioni, in particolare relative alle importazioni, allo stoccaggio, alla distribuzione, alla tutela e sviluppo della concorrenza e alla separazione contabile e societaria, richiedono invece un'attenta considerazione, in relazione alle conseguenze che la loro applicazione potrebbe determinare sull'effettiva apertura alla concorrenza del mercato del gas naturale in Italia.

Per quanto concerne le importazioni, l'articolo 3 prevede che l'importazione di gas naturale prodotto in paesi non appartenenti all'Unione europea sia soggetta ad autorizzazione del Ministero dell'Industria, subordinatamente al rispetto di alcuni vincoli particolarmente e forse ingiustificatamente stringenti. Essi riguardano in particolare la disponibilità di capacità minime di stoccaggio strategico ubicate nel territorio nazionale e la predisposizione di

29 Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2000.

piani di investimento che dimostrino la capacità di contribuire allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas attraverso infrastrutture di approvvigionamento, trasporto o distribuzione, o mediante la diversificazione geografica dei paesi produttori. Viene così introdotta una limitazione amministrativa all'attività di importazione di gas naturale prodotto in paesi non appartenenti all'Unione europea, che costituisce una barriera all'entrata nel mercato a valle della distribuzione e vendita in Italia.

Le disposizioni in materia di stoccaggio non prevedono una netta distinzione fra quello necessario ad assicurare la modulazione dell'andamento giornaliero, stagionale e di punta dei consumi e quello minerario, finalizzato allo svolgimento ottimale della coltivazione di giacimenti di gas naturale nel territorio italiano (che viene peraltro considerata la "destinazione prioritaria" dell'attività di stoccaggio). Questa mancata distinzione implica un'ulteriore limitazione alle possibilità d'importazione. Infatti, solo le imprese che svolgono anche attività di coltivazione nel territorio nazionale e che, quindi, dispongono di una concessione per lo stoccaggio minerario, potrebbero accedere direttamente all'attività d'importazione di gas naturale da paesi esterni all'Unione europea, non prima però che quei giacimenti siano esauriti e possano essere adibiti all'attività di stoccaggio. Inoltre, benché il decreto preveda l'obbligo in capo ai titolari di concessioni di stoccaggio di gas naturale di assicurare e fornire servizi di stoccaggio minerario, strategico e di modulazione agli utenti che ne facciano richiesta, l'effetto complessivo di tale disposizione appare sostanzialmente limitato in un contesto in cui Eni detiene un controllo pressoché totale sulle disponibilità di stoccaggio localizzate in Italia.



L'attività di distribuzione, disciplinata dagli articoli 14-16, è considerata un servizio pubblico, "affidato esclusivamente mediante gara per periodi non superiori a dodici anni" dagli enti locali, che "svolgono attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo sulle attività di distribuzione". La notevole durata delle proroghe degli affidamenti e delle concessioni in essere, prevista dal regime transitorio, suscita perplessità, poiché ritarda sensibilmente l'avvio del processo di liberalizzazione del servizio di distribuzione del gas. Il consolidamento temporale delle gestioni esistenti si traduce in un ostacolo all'accesso alla gestione delle reti locali di distribuzione da parte di nuovi operatori, in contrasto con gli obiettivi stessi della liberalizzazione.

Ai fini di tutela e promozione della concorrenza, l'articolo 19 dispone che a "decorrere dal 1° gennaio 2003 e fino al 31 dicembre 2010, nessuna impresa del gas può vendere, direttamente o a mezzo di società controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante, ai clienti finali più del 50% dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale" (comma 2). Nello stesso periodo, inoltre, "nessuna impresa del gas può immettere gas importato o prodotto in Italia, nella rete nazionale, al fine della vendita in Italia, direttamente o a mezzo di società controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante, per quantitativi superiori al 75% dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale" (comma 3). Tale percentuale è ridotta di

due punti l'anno, a partire dal 2003, fino a raggiungere il 61%.

L'introduzione di un temporaneo duplice "tetto", calcolato sia sulla vendita ai clienti finali, in proporzione dei consumi nazionali, sia sulla quantità di gas immesso nella rete nazionale, via importazioni o produzione interna, dovrebbe in linea di principio favorire l'ingresso sul mercato di nuove imprese. Tuttavia, questa misura, che nel caso del mercato elettrico è stata accompagnata anche da una riduzione della capacità di generazione di Enel, obbliga Snam a ridurre non già la sua dimensione, ma i propri volumi di vendita, mediante una sua espansione su mercati esteri o la cessione di gas sul mercato interno ai propri concorrenti[30]. Una simile misura agevola la creazione di un oligopolio nazionale collusivo, in cui l'impresa in posizione dominante è posta nelle condizioni di favorire l'ingresso di nuovi operatori che non hanno particolari incentivi a realizzare aggressive politiche di prezzo. Una situazione non dissimile potrebbe inoltre verificarsi anche su scala internazionale, mediante scambi di quote di mercato fra operatori dominanti a livello a nazionale, senza che le clausole di reciprocità previste dall'articolo 33 costituiscano un ostacolo insormontabile.

La liberalizzazione del mercato italiano del gas naturale è ancora in una fase iniziale e la concreta realizzazione dei suoi potenziali effetti positivi dipenderà, in misura determinante, dallo sviluppo di condizioni adeguate di concorrenza nella fase dell'approvvigionamento della materia prima. Infatti, in assenza di forniture alternative a quelle oggi offerte da Eni mediante le proprie controllate (Snam per l'approvvigionamento all'estero e nazionale, lo stoccaggio e la distribuzione primaria e Italgas per la distribuzione secondaria), anche la completa apertura del mercato prevista dal decreto legislativo n. 164/00 a partire dal 1° gennaio 2003 risulterebbe priva di conseguenze pratiche per la maggior parte dei consumatori, i quali resterebbero di fatto vincolati alle imprese del gruppo Eni. In questo contesto, per garantire una diversificazione geografica delle importazioni e un effettivo confronto concorrenziale nella fase dell'approvvigionamento sarà pertanto necessario assicurare la massima neutralità nell'accesso alle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio, in larghissima parte di proprietà di Snam.

Utile e opportuna appare in tal senso la decisione di Eni, adottata in anticipo rispetto alle scadenze previste dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 164/00, di conferire a due società di nuova costituzione le attività di traspor-



30 Si vedano, in proposito, gli accordi fra: Edison Gas, Eni e Promgas (*joint venture* fra Snam e Gazexport, controllata dal produttore russo Gazprom) per la fornitura alla prima società di 4 miliardi di metri cubi di gas naturale provenienti dalla Libia e di 2 miliardi di metri cubi dalla Russia, rispettivamente della durata di ventiquattro e venti anni; fra Energia Gas (gruppo Cir) ed Eni per la fornitura di 2 miliardi di metri cubi di gas libico (ventiquattro anni); e il contratto recentemente stipulato da Plurigas, società controllata da AEM Milano, AMGA Genova e ASM Brescia con Snam, per l'acquisto da quest'ultima di 3 miliardi di metri cubi di gas naturale provenienti dall'Olanda.

to e dispacciamento del gas naturale (Rete Gas Italia Spa) e di stoccaggio (Stoccaggi Italia Spa) che, insieme a quelle di approvvigionamento e distribuzione primaria, sono state finora congiuntamente esercitate da Snam. Ciò soprattutto nel caso in cui, successivamente alla definizione delle tariffe per il trasporto e lo stoccaggio da parte dell'autorità di regolamentazione settoriale, la società Rete Gas Italia fosse effettivamente collocata in borsa fino alla completa cessione del controllo. Infatti, la separazione proprietaria tra attività caratterizzate da condizioni di monopolio naturale e attività potenzialmente concorrenziali fornirebbe indubbiamente maggiori garanzie in ordine alla gestione efficiente e non discriminatoria della rete di trasporto, determinando così un contesto certamente più favorevole all'entrata di nuovi operatori e allo sviluppo di condizioni effettive e non distorte di concorrenza.

Un'ulteriore misura che assicurerebbe una maggiore diversificazione geografica delle fonti di approvvigionamento e che, allo stesso tempo, rafforzerebbe il confronto concorrenziale nella fase dell'approvvigionamento è rappresentata dalla possibilità che il nostro paese si doti di un maggior numero di impianti di rigassificazione di GNL, rispetto all'unico oggi esistente, controllato da Snam. Per lo stesso motivo, sarebbe infine auspicabile un collocamento in borsa anche della società Stoccaggi Italia, in considerazione dell'importanza decisiva che questa attività riveste per le attività di importazione di gas naturale in Italia[31].



Nel periodo di riferimento l'Autorità ha condotto due istruttorie per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA; CAMUZZI GAZOMETRI-ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS) ed effettuato un intervento di segnalazione in merito allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (PARERE SULLE NORME COMUNI PER IL MERCATO INTERNO DEL GAS).

*LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA*

Nell'aprile 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla mancata notificazione preventiva di un'operazione di concentrazione realizzata dalle società Liquigas Spa e CPL Concordia Scrl e da esse comunicata all'Autorità solo successivamente alla sua realizzazione. L'operazione consisteva nella costituzione di una società comune, denominata Fontenergia Spa, partecipata pariteticamente al 50% dalle due società madri e da esse congiuntamente controllata. L'impresa comune era destinata a operare a livello nazionale nella realizzazione e gestione di reti di distribuzione di GPL, gas metano e altre fonti energetiche.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno sostenuto che al momento della

31 Cfr. in particolare l'articolo 3 del decreto legislativo n. 164/00.

sua costituzione l'impresa comune non avrebbe avuto carattere concentrativo in quanto priva della capacità di agire sul mercato come un'entità economica autonoma e finalizzata unicamente a consentire la partecipazione delle imprese fondatrici alla licitazione privata indetta da alcuni comuni per l'affidamento in concessione della realizzazione e gestione di una rete civica intercomunale per la distribuzione di gas.

L'Autorità ha ritenuto che tali argomentazioni non fossero tuttavia sufficienti a escludere la natura concentrativa dell'impresa comune sin dal momento della sua costituzione. Da quanto stabilito nello statuto e nell'atto costitutivo dell'impresa comune, nonché nei patti parasociali stipulati tra le società madri, risultava infatti evidente la volontà delle parti di porre Fontenergia nelle condizioni di poter esercitare un'attività economica autonoma. Peraltro, l'Autorità ha osservato che il fatto che tale attività economica dovesse o meno limitarsi all'esercizio di una sola rete di distribuzione di gas era sostanzialmente irrilevante ai fini della qualificazione dell'operazione come impresa comune concentrativa.

L'Autorità ha pertanto concluso che la costituzione dell'impresa comune si configurava come un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *c*), della legge n. 287/90 e che la sua mancata notificazione preventiva costituiva quindi una violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 16, comma 1 della medesima legge. Peraltro, in considerazione del fatto che le parti avevano provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, l'operazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno imporre alle società Liquigas e CPL una sanzione amministrativa limitata allo 0,007% del loro fatturato e pari, rispettivamente, a 53,9 e 9,8 milioni di lire.



*CAMUZZI GAZOMETRI-ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle concentrazioni in relazione all'acquisizione da parte di Camuzzi Gazometri Spa del controllo delle società Argengas Srl, Sicardi Spa e Natural Gas Spa, tutte operanti nel settore della distribuzione secondaria del gas naturale. L'acquisto del controllo delle società Sicardi e Natural Gas è avvenuto direttamente a opera della società Camuzzi; quello della società Argengas è stato realizzato da Camuzzi per tramite della propria controllata Ing. Rossetti Trattamento Acque Spa. Le operazioni sono state comunicate tardivamente all'Autorità.

All'esito dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione di una sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90. Ai fini della determinazione dell'ammontare della sanzione, l'Autorità ha considerato da un lato, la modesta incidenza concorrenziale delle operazioni in esame, l'avvenuta comunicazione spontanea, seppure tardiva, delle stesse e la collaborazione prestata dalla società Camuzzi nel corso del procedimento; dall'altro, il lungo lasso di tempo trascorso tra il

perfezionamento delle operazioni di concentrazione in esame e la relativa comunicazione e la reiterazione del comportamento omissivo da parte della società Camuzzi, deliberando di irrogare alla medesima, per ciascuna delle tre violazioni contestate, una sanzione limitata allo 0,0026% del fatturato realizzato dalla società e pari complessivamente a 60 milioni di lire.

*PARERE SULLE NORME COMUNI PER IL MERCATO INTERNO DEL GAS*

Nell'aprile 2000 l'Autorità ha trasmesso al Parlamento e al Governo un parere in merito allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Nel parere, l'Autorità ha manifestato il proprio apprezzamento nei confronti del disegno complessivo di attuazione della direttiva comunitaria delineato nello schema di decreto legislativo, valutandone positivamente il potenziale contributo all'apertura e allo sviluppo di condizioni effettivamente concorrenziali nel mercato del gas naturale. Al tempo stesso, tuttavia, sono state espresse alcune riserve in merito a talune disposizioni contenute nello schema di decreto, concernenti in particolare la disciplina e l'organizzazione delle attività di importazione, stoccaggio, trasporto e distribuzione, i principi e le modalità di determinazione delle tariffe di trasporto e vendita, nonché la tutela e la promozione della concorrenza.



Relativamente alle attività di importazione e di stoccaggio, i rilievi dell'Autorità hanno riguardato la disposizione dello schema di decreto legislativo che, nell'introdurre una specifica autorizzazione amministrativa per l'importazione di gas naturale da paesi non appartenenti all'UE, ne subordina il rilascio al possesso di una serie di requisiti tra cui, in particolare, la disponibilità di determinate capacità di stoccaggio strategico ubicate nel territorio nazionale. Infatti, tenuto conto della limitata disponibilità nazionale di nuovi siti destinabili allo stoccaggio e del fatto che Eni attualmente controlla oltre il 99% di tale risorsa, il rispetto del vincolo dello "stoccaggio strategico" per le importazioni extra UE potrebbe tradursi in una significativa restrizione dei meccanismi concorrenziali nella fase dell'approvvigionamento. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo auspicato uno snellimento delle procedure amministrative per l'importazione di gas da paesi non appartenenti all'UE, evidenziando peraltro come l'interesse generale alla continuità e alla sicurezza degli approvvigionamenti potrebbe essere ugualmente tutelato laddove all'impresa importatrice fosse richiesta la disponibilità di adeguate capacità di stoccaggio strategico localizzate anche all'interno di altri Stati membri dell'UE e non necessariamente nel territorio nazionale. A parere dell'Autorità, inoltre, in presenza di un vincolo così stringente in materia di stoccaggio strategico quale quello previsto dallo schema di decreto legislativo, l'effettiva apertura del mercato a nuovi concorrenti avrebbe richiesto una completa separazione proprietaria tra l'attività di stoccaggio e quelle di approvvigionamento e di vendita, tale da garantire a tutti gli operatori ade-

guate opportunità di accesso e di utilizzo delle capacità di stoccaggio esistenti, sulla base di condizioni eque e non discriminatorie.

Analoghe considerazioni sono state formulate con riferimento all'opportunità di una separazione proprietaria dell'attività di trasporto di gas naturale. Sul punto, l'Autorità ha confermato la propria convinzione, già espressa in una precedente segnalazione del novembre 1999, che la separazione proprietaria tra le attività di Snam caratterizzate da condizioni di monopolio naturale (la rete di trasporto) e quelle potenzialmente concorrenziali (approvvigionamento e vendita finale), indipendentemente dalla gradualità della sua attuazione, sia una misura indispensabile per raggiungere un adeguato assetto concorrenziale del mercato del gas naturale in Italia.

Con riferimento alle condizioni di accesso alla rete di trasporto, l'Autorità, in conformità ai principi e agli indirizzi comunitari[32], ha auspicato che le relative tariffe siano stabilite secondo criteri di obiettività, corretta corrispondenza ai costi, non discriminatorietà, semplicità, trasparenza e prevedibilità. Ciò al fine di garantire un'effettiva promozione della concorrenza sia nel mercato a monte degli approvvigionamenti, sia nel mercato a valle della vendita. In questo stesso ambito, inoltre, l'Autorità ha osservato come l'avvio del processo di apertura alla concorrenza, in un mercato in cui lo Stato è ancora il principale azionista dell'impresa dominante, richieda che le funzioni di regolamentazione e di indirizzo del settore siano svolte nel contesto di una chiara e stabile suddivisione dei ruoli istituzionali spettanti al Governo e all'Autorità settoriale di regolamentazione. In tal senso, nel parere è stata evidenziata la necessità di mantenere in capo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le attribuzioni in materia di regolamentazione tariffaria ad essa assegnate dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, armonizzando con i principi contenuti in tale legge le disposizioni dello schema di decreto legislativo che affidavano al Ministero dell'Industria la definizione di criteri per determinare la tariffa di vendita del gas ai clienti non idonei.

L'Autorità ha condiviso la previsione dello schema di decreto riguardante il ricorso esclusivo alla gara per l'affidamento dell'attività di distribuzione, considerata attività di servizio pubblico: questo consente infatti che, pur in contesti di mercato caratterizzati dalla presenza di condizioni di monopolio naturale, il confronto concorrenziale possa comunque realizzarsi nella fase antecedente all'attribuzione della gestione. L'Autorità ha auspicato che la selezione tramite gara dei gestori delle reti locali di distribuzione si fondi su requisiti non discriminatori e obiettivi, segnalando al tempo stesso l'opportunità di una riduzione della durata massima del periodo transitorio previsto ai



32 Cfr. Commissione europea, *Report to the Council and the European Parliament on Harmonisation Requirements. Directive 98/30/CE concerning common rules for the internal market for natural gas*, Bruxelles, 23 novembre 1999, COM (1999) 612.

fini della scadenza degli affidamenti e delle concessioni in essere e dell'introduzione del nuovo regime di affidamento del servizio.

Infine, con riferimento alle disposizioni dello schema di decreto concernenti la tutela e lo sviluppo della concorrenza, l'Autorità ha ritenuto che la portata proconcorrenziale del duplice "tetto" sui volumi delle vendite di gas in Italia (50% dei consumi nazionali) e sui volumi di gas, importato o prodotto in Italia, da immettere nella rete nazionale (70% dei consumi nazionali), volto a favorire e accelerare il superamento della struttura quasi-monopolistica del settore, fosse in pratica ridimensionata dalla circostanza che tali percentuali sono calcolate al netto delle perdite e, soprattutto, delle quantità di gas direttamente o indirettamente autoconsumato. Infatti, in ragione dell'atteso aumento della componente termoelettrica della domanda di gas naturale nel corso del prossimo decennio e della prevedibile espansione di Eni nel mercato della generazione elettrica, l'esclusione dal metodo di calcolo del gas destinato all'autoconsumo potrebbe facilitare, in prospettiva, il mantenimento della posizione dominante di Snam.

## DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

### *Assetti di mercato e interventi dell'Autorità*



Gli assetti concorrenziali della moderna distribuzione al dettaglio continuano a registrare cambiamenti importanti per effetto di un processo di concentrazione particolarmente sostenuto che determina modificazioni rilevanti nella struttura di numerosi mercati interessati. Tale processo trae origine principalmente da due fattori.

In primo luogo, le leggi adottate dalle diverse Regioni, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, prevedono, in via generale, dei limiti al rilascio delle autorizzazioni amministrative per l'insediamento di nuove strutture di vendita di grandi dimensioni, mentre accordano una preferenza agli ampliamenti e/o accorpamenti di strutture già esistenti. Questo quadro normativo contribuisce a generare un forte incentivo, per gli operatori già attualmente presenti in Italia nella moderna distribuzione, all'acquisizione di esercizi commerciali di piccole dimensioni in uscita dal settore, allo scopo di accorpare le relative licenze e ampliare punti vendita già operativi.

In secondo luogo, il processo di concentrazione in atto nel settore risulta determinato dalle scelte strategiche degli operatori, alcuni dei quali, di dimensione sovranazionale, hanno deciso di rafforzare in modo significativo la propria presenza in Italia. Tra questi, va ricordato il gruppo francese Carrefour, che nel 2000 ha acquisito il controllo della società Gruppo GS Spa, attiva attraverso un'ampia rete di punti vendita di varie dimensioni (ipermercati, supermercati e *superette*), divenendo in tal modo il secondo gruppo distributi-

vo operante in Italia[33]. Inoltre, a seguito dell'uscita dal mercato di Standa Commerciale Spa, il gruppo tedesco Rewe, presente in Italia mediante alcuni supermercati e una catena di *soft discount* a insegna *Penny Market*, ha rafforzato notevolmente la propria posizione tramite l'acquisizione di circa 100 supermercati e una ventina di ipermercati di proprietà di Standa, siti in numerose provincie dell'Italia settentrionale (Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Trentino e Friuli Venezia Giulia) e centrale (Toscana, Marche, Abruzzo, Lazio e Sardegna)[34].

L'uscita dal mercato di Standa ha consentito altresì un importante espansione del Consorzio pugliese Ce.Di. Puglia, associato a Conad, il quale, nel luglio 2000, ha acquisito tutti i punti vendita della rete distributiva Standa siti nelle regioni dell'Italia meridionale (CE.DI.PUGLIA-CE.DIS.-STANDA COMMERCIALE), a eccezione dell'ipermercato ubicato a Rende, in provincia di Cosenza, ancora gestito da Standa Commerciale e oggetto di una recente operazione di acquisizione da parte del gruppo Carrefour, peraltro vietata dall'Autorità (SOCIETÀ SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ).

L'operazione realizzata dal consorzio Ce.Di. Puglia rientra in un progetto di più ampio respiro attuato da Coop Italia e dal consorzio nazionale Conad, entrambi impegnati nella ricerca di sinergie reciproche al fine di rafforzare i rispettivi circuiti distributivi e di accrescerne il grado di competitività rispetto agli operatori stranieri che stanno facendo il proprio ingresso nel settore. Nell'ambito di tale progetto si inserisce la costituzione della centrale d'acquisto Italia Distribuzione, la quale stipulerà i contratti di approvvigionamento con alcuni importanti fornitori nazionali ed esteri per conto di Coop Italia e di Conad, nonché delle rispettive associate (COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE). Va infine ricordata anche l'iniziativa, promossa da alcune cooperative associate a Coop Italia e da altre consorziate a Conad, riguardante l'integrazione delle rispettive reti di punti vendita *discount*, che attualmente fanno capo all'impresa comune Sviluppo Discount, presente nel mercato con insegna *Dico* (SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT).

*SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT*

Nell'aprile 1999 Sviluppo Discount Spa, attiva nella vendita al dettaglio di prodotti alimentari e di beni di largo consumo secondo la formula *discount*, ha comunicato all'Autorità una complessa operazione per effetto della quale questa sarebbe stata congiuntamente controllata dalla società Centro Nord



33 Tale operazione presentava dimensione comunitaria, essendo il fatturato realizzato dalle imprese interessate superiore alle soglie indicate nel Regolamento CE n. 4064/89, come modificato dal Regolamento CE n. 1310/97; essa, pertanto, è stata esaminata dalla Commissione CE: cfr. decisione della Commissione del 6 aprile 2000, *Carrefour/Gruppo GS*.
34 Anche tale operazione è stata esaminata dalla Commissione CE in ragione delle dimensioni delle imprese interessate: cfr. decisione della Commissione dell'8 febbraio 2001, *Rewe/Bml/Standa Commerciale*.

Discount Spa, partecipata da alcune società cooperative aderenti al consorzio Conad, e da sette società cooperative aderenti al consorzio Coop. Per il tramite dell'operazione, in sostanza, le parti intendevano condividere, in seno alla impresa comune Sviluppo Discount, la gestione di tutti i rispettivi punti vendita della tipologia *discount*.

L'operazione, inizialmente comunicata all'Autorità come concentrazione ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, è stata invece ritenuta di natura cooperativa dall'Autorità, in considerazione del fatto che le società controllanti Sviluppo Discount avrebbero continuato a essere attive, ciascuna indipendentemente, in mercati del prodotto contigui a quello nel quale era destinata a operare l'impresa comune. Ritenendo pertanto che la costituzione dell'impresa comune integrasse gli estremi di un'intesa, nel novembre 1999, l'Autorità ha avviato l'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti di Sviluppo Discount, Centro Nord Discount e delle società cooperative aderenti ai consorzi Conad e Coop, al fine di accertare l'eventuale sussistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Nel quadro dell'istruttoria, l'Autorità ha valutato gli effetti dell'operazione con riferimento a: i) le attività di gestione della tipologia di punti vendita *discount*, in cui era destinata a operare l'impresa comune; ii) la gestione delle altre tipologie di punti vendita della distribuzione alimentare, a rischio di *spillover*, in cui ciascuna impresa fondatrice avrebbe operato indipendentemente.



Sotto il primo profilo, l'Autorità ha accertato che l'impresa comune Sviluppo Discount avrebbe detenuto, sui mercati locali, una quota generalmente inferiore al 5% nella tipologia *discount*. In ragione pertanto dell'esiguità di tali quote di mercato, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa in esame non fosse suscettibile di dare luogo a una restrizione significativa della concorrenza con riferimento alle attività di gestione dei punti vendita gestiti dall'impresa comune.

Per quanto concerne il rischio di coordinamento nelle politiche commerciali delle altre tipologie della distribuzione moderna gestite dalle società madri, è emerso che l'impresa comune in oggetto non poteva ritenersi uno strumento idoneo a generare un simile effetto di coordinamento in ragione delle specificità delle attività *discount* gestite. A questo proposito, è stata ritenuta di particolare importanza la circostanza che le specifiche modalità di gestione dei *discount* differivano sostanzialmente da quelle degli altri punti vendita della distribuzione moderna, soprattutto in merito alla logistica e ai rapporti con i fornitori. Inoltre, l'Autorità ha considerato la circostanza che le attività dell'impresa comune Sviluppo Discount rappresentavano una parte marginale del complesso delle attività delle società madri. Ciò emergeva sia dal rapporto tra il fatturato dell'impresa comune e quello delle società madri, pari a circa il 4%, sia dal confronto tra le quote da esse detenute, in base al quale in pressoché tutte le province interessate dall'operazione, le attività di Sviluppo Discount rappresentavano generalmente meno del 5% dei relativi mercati di riferimento.

Per tali motivi, l'Autorità ha ritenuto che la costituzione dell'impresa comune Sviluppo Discount non comportasse una violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

*COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, un accordo tra Coop Italia e Conad relativo alla costituzione della società Italia Distribuzione, impresa comune destinata a trattare con fornitori di prodotti alimentari e di altri prodotti di largo consumo le condizioni degli acquisti effettuati dalle società facenti parte dei consorzi Coop (organizzazione di cooperative di consumatori) e Conad (organizzazione di cooperative di dettaglianti). L'accordo era stato volontariamente comunicato ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90.

Ciascuna delle due società fondatrici di Italia Distribuzione opera quale struttura consortile in un sistema caratterizzato da decisioni in comune relativamente ad aspetti inerenti alle politiche di vendita oltre che di acquisto: fissazione degli standard di immagine e di *lay-out* dei punti vendita; definizione di meccanismi volti a conseguire comportamenti coerenti del sistema cooperativo nei confronti dei fornitori; elaborazione di una parte delle iniziative promozionali; definizione di prodotti a marchio di catena. Pertanto, anche alla luce di quanto indicato dalla Commissione nella Comunicazione riguardante "Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale"[35], il mutamento delle condizioni di domanda nei mercati di approvvigionamento è stato valutato tenendo anche conto delle conseguenze sul piano concorrenziale che l'accordo comunicato risultava idoneo a produrre nei mercati locali di vendita, in considerazione del rapporto di interdipendenza esistente tra le due fasi dell'attività distributiva.

Con riferimento ai mercati di approvvigionamento, aventi dimensione nazionale, Coop è attualmente il più importante operatore e Conad il quinto. L'impresa comune Italia Distribuzione deterrà un potenziale di acquisto di circa il 20% in detti mercati (Coop 11,8%; Conad 8,9%), pari quasi al doppio di quello della seconda centrale d'acquisto presente in Italia, Intermedia 90. Si tratta di una percentuale atta ad attribuire un notevole potere contrattuale nei confronti dei fornitori, che non è necessariamente controbilanciato dalla forza negoziale di questi ultimi.

In relazione ai mercati della vendita al dettaglio (mercati degli ipermercati, mercati dei supermercati, mercati delle *superette*, aventi dimensione locale), è stato in primo luogo rilevato che i due sistemi distributivi disporranno di una minore autonomia nella definizione delle rispettive politiche di prezzo, avendo in comune la gran parte dei costi di approvvigionamento, i quali inci-

35 Comunicazione della Commissione 2001/C3/02, in GUCE C 3/2 del 6 gennaio 2001.

dono in misura elevata sui costi totali di un'impresa della distribuzione moderna, in un settore in cui sono esigui i margini unitari di ricarico. In secondo luogo, nella misura in cui Italia Distribuzione gestirà anche la negoziazione collettiva degli sconti condizionati a prestazioni per i sistemi Coop e Conad (ad esempio gli sconti condizionati all'inserimento di un numero minimo di referenze in assortimento), questi ultimi avranno un minore margine di autonomia nella gestione delle rispettive politiche assortimentali e promozionali.

Per valutare se il parallelismo scaturente dall'accordo fosse suscettibile di determinare effetti restrittivi della concorrenza nei mercati locali della vendita al dettaglio sono state considerate le quote detenute dalle cooperative associate a Coop Italia e Conad in tali mercati e le caratteristiche strutturali di questi ultimi. Al riguardo, è stato osservato che nei vari mercati di vendita Coop e Conad detengono una quota congiunta superiore al 40%, in alcuni casi fin oltre il 90%, e che tali mercati sono caratterizzati da barriere all'ingresso di natura amministrativa derivanti dall'attuazione a livello locale della legge di riforma del commercio, nonché da un'elevata trasparenza delle informazioni relative ai prezzi e alle campagne promozionali. È stato inoltre considerato che i due consorzi hanno già un legame nella gestione di punti vendita relativamente all'attività *discount*, rappresentato dalla preesistente impresa comune Sviluppo Discount. In questo contesto, l'accordo comunicato appariva idoneo a favorire un coordinamento del comportamento concorrenziale dei sistemi Coop e Conad, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.



Successivamente al ricevimento della Comunicazione delle risultanze istruttorie, le parti hanno modificato l'accordo, circoscrivendo l'ambito di attività di Italia Distribuzione. In particolare, le parti hanno precisato che saranno esclusi dalla contrattazione con Italia Distribuzione i fornitori che abbiano realizzato complessivamente con i due sistemi distributivi, nell'anno precedente, un fatturato inferiore a quattro miliardi di lire o che abbiano sviluppato complessivamente con i due sistemi un fatturato superiore al 25% del fatturato totale. In ogni caso, in campo ortofrutticolo, l'impresa comune tratterà solo con i produttori di livello nazionale. Inoltre, Coop Italia e Conad hanno assunto l'impegno a non diminuire il numero totale dei fornitori che verranno trattati da Italia Distribuzione e che sono oggi trattati rispettivamente dalle stesse Coop Italia e Conad.

Per quanto riguarda il contenuto della contrattazione, Italia Distribuzione negozierà anche sconti condizionati a prestazioni assortimentali e promozionali, ma la definizione puntuale di tali prestazioni avverrà separatamente nel sistema Coop e nel sistema Conad. In relazione agli sconti *target*, nei casi in cui gli obiettivi di incremento del fatturato del fornitore venissero fissati a livello nazionale e non con le singole cooperative, Italia Distribuzione non tratterà incrementi superiori al 20% rispetto all'anno precedente.

L'intesa, così come modificata dalle parti a seguito degli impegni da esse assunti, è stata considerata idonea a permettere un trasferimento a valle delle

risorse liberate dall'impresa comune, anche nella forma di un arricchimento della varietà degli assortimenti dei punti vendita delle due catene e di un miglioramento della qualità dei prodotti a marchio proprio, a beneficio del consumatore finale. In particolare, l'Autorità ha considerato che la costituzione di un'impresa comune di acquisto rappresenta, in generale, uno strumento attraverso il quale gli operatori della distribuzione possono conseguire guadagni di efficienza nell'organizzazione degli acquisti. Infatti, una volta razionalizzata, attraverso Italia Distribuzione, la negoziazione con i principali fornitori, la possibilità per i due sistemi di dedicarsi con più tempo e attenzione alla ricerca individuale di nuovi fornitori dovrebbe far aumentare il numero dei produttori rappresentati in assortimento e conseguentemente la distintività delle due catene. Potranno essere altresì incrementate le attività di controllo qualitativo sui prodotti a marchio del produttore e definiti, con i fornitori di prodotti a marchio di catena, capitolati di produzione più rigorosi in termini di requisiti qualitativi. L'Autorità ha pertanto considerato che l'accordo potesse beneficiare di un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, fino al 31 dicembre 2004. Nel periodo dell'autorizzazione le parti dovranno fornire all'Autorità una serie di informazioni atte alla verifica del conseguimento dei sopra indicati benefici per i consumatori.

*CE.DI.PUGLIA-CE.DIS.-STANDA COMMERCIALE*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria, avviata nel giugno dello stesso anno, in merito a un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione, da parte del consorzio Ce.Di.Puglia, attraverso le sue controllate Co.Mart Srl e Sil.Mart Srl, dell'intero capitale sociale della società Ce.Dis.Srl e di un ramo d'azienda di Standa Commerciale, costituito da undici supermercati e un ipermercato.

Ce.Di.Puglia è un consorzio di dettaglianti che aderisce a Conad ed è attivo nella distribuzione di beni alimentari e per l'igiene personale e della casa in Puglia, Basilicata e Calabria; Standa Commerciale è una società a capo dell'omonimo gruppo attivo nella grande distribuzione al dettaglio di beni alimentari e non alimentari in diverse regioni italiane; Ce.Dis. è una società attiva nella distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di generi alimentari e di beni di largo consumo controllata da Standa Commerciale.

L'operazione riguardava il settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e beni di largo consumo. All'interno della distribuzione moderna è possibile distinguere diverse categorie di punti vendita (ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*). Secondo quanto già stabilito dall'Autorità nel caso SCHEMAVENTUNO-PROMODES/GRUPPO GS[36], la diversità nella qualità e nel livello di servizi offerti dalle varie tipologie di punto vendita ne limita i rapporti di sostituibilità ai segmenti dimensiona-

36 In Bollettino n. 25/1998.

li immediatamente contigui. Tra le diverse categorie dimensionali vi è infatti una catena di sostituibilità che va dagli ipermercati alle *superette*, con relazioni maggiormente significative tra segmenti contigui e pressoché trascurabili agli estremi della catena. Su tali presupposti, l'Autorità ha pertanto definito il mercato del prodotto affiancando a ciascuna tipologia di punto vendita i segmenti immediatamente contigui. Nel caso in esame, considerato che l'operazione avrebbe comportato il trasferimento, in capo a Ce.Di.Puglia, di punti vendita di varie dimensioni, l'Autorità ha ritenuto che i mercati del prodotto interessati dall'operazione fossero i seguenti: i) il mercato degli ipermercati, composto da questi ultimi e dai supermercati di dimensione superiore ai 1500 mq; ii) il mercato dei supermercati, composto da *superette*, supermercati e ipermercati; iii) il mercato delle *superette*, composto da queste ultime e dai punti vendita di dimensione inferiore a 1500 mq.

Dal punto di vista geografico, poi, l'Autorità ha adottato una definizione diversa in relazione alla tipologia di punti vendita. Più precisamente, per quanto riguarda gli ipermercati, essa ha ritenuto che il mercato geografico rilevante comprendesse l'intero territorio provinciale e ciò in considerazione dell'ampiezza del bacino di utenza dei singoli punti vendita, che risulta alquanto vasta in ragione della gamma di prodotti e servizi offerti da tale formula distributiva, nonché della sovrapposizione tra gli ambiti di attrazione dei diversi punti vendita. Quanto ai supermercati e alle *superette*, invece, è apparso opportuno considerare mercati geografici di dimensioni più ridotte, limitati ad ambiti infraprovinciali, in ragione della minore capacità di spostamento della relativa domanda.



Quanto agli effetti dell'operazione, l'Autorità ha ritenuto che questa avrebbe potuto produrre un impatto rilevante nel mercato degli ipermercati della provincia di Lecce, dove l'acquirente, a seguito dell'operazione, avrebbe raggiunto una quota di mercato pari al 60,7%, suscettibile di costituire una posizione dominante, anche in ragione della presenza di barriere all'entrata di natura amministrativa poste dal contesto normativo di riferimento, le quali avrebbero reso assai improbabile la possibilità di nuovi ingressi sul mercato in un orizzonte temporale di breve-medio periodo.

Tuttavia, nel corso del procedimento, Co.Mart., controllata di Ce.Di.Puglia, si è impegnata a cedere alcuni dei punti vendita che avrebbe acquisito nel mercato in questione, corrispondenti a circa il 15-20%, così riducendo la sua quota di mercato a circa il 40-45%. In ragione degli impegni delle parti a ridurre in maniera sostanziale la propria quota di mercato risultante dall'operazione, e vista la presenza di un qualificato concorrente (Coop), che deteneva una quota di mercato confrontabile (circa il 39%), nonché il recente ingresso sul mercato del nuovo operatore Ipersidis e quello imminente del Gruppo Carrefour-GS (entrambi già in possesso delle relative licenze), l'Autorità ha autorizzato l'operazione.

*SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione, da parte della società Sviluppo Commerciale Srl, dell'intero capitale sociale di Iperpiù Srl, società immobiliare proprietaria di un ipermercato sito a Rende (CS). Sviluppo Commerciale è una società del Gruppo Carrefour attiva nel settore della moderna distribuzione al dettaglio in Italia mediante una catena di ipermercati a insegna *Carrefour*.

L'operazione notificata riguardava il settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e beni di largo consumo, all'interno del quale, secondo un orientamento ormai consolidato dell'Autorità, l'esatta definizione del mercato rilevante deve essere effettuata sulla base di un'analisi del singolo caso concreto e, in particolare, delle caratteristiche dei punti vendita oggetto di acquisizione.

Essendo la società Iperpiù proprietaria di un ipermercato, un tipo di punto vendita che per dimensione della superficie di vendita, posizionamento di prezzo, ampiezza e profondità della gamma di prodotti offerti mostra relazioni di sostituibilità circoscritte ai supermercati di dimensioni maggiori, il mercato rilevante del prodotto è stato identificato con quello degli ipermercati, composto da questi ultimi e dai supermercati di dimensione superiore ai 1.500 mq. Sotto il profilo geografico, tenendo conto della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita interessati e del loro livello di sovrapposizione, nonché della particolare estensione e conformazione territoriale della provincia di Cosenza e della frammentazione delle relative vie di comunicazione, l'Autorità, nel caso di specie, ha ritenuto appropriato delimitare il mercato rilevante all'"area di gravitazione commerciale di Cosenza", così come definita nella legge della Regione Calabria 11 giugno 1999, n. 17, "Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa". Tale area include, oltre al comune di Cosenza, altri 64 comuni siti in una zona dell'entroterra cosentino posta a ridosso dei monti della Sila.

In relazione agli effetti della concentrazione, l'Autorità ha ritenuto che questa fosse suscettibile di determinare la costituzione di una posizione dominante in capo a Sviluppo Commerciale, tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato rilevante ai fini dell'operazione. Sviluppo Commerciale è infatti già presente nell'area di gravitazione commerciale di Cosenza attraverso un proprio ipermercato a insegna *Carrefour* e con una quota di mercato pari al 50%. L'acquisizione di Iperpiù le avrebbe quindi permesso di gestire gli unici due ipermercati localizzati nell'area geografica interessata e di controllare così una quota complessiva di mercato pari a circa l'83%. L'offerta residua sarebbe risultata circoscritta a due soli operatori, i quali, tuttavia, gestendo supermercati di dimensioni molto inferiori, non avrebbero potuto esercitare una significativa pressione concorrenziale nei confronti dell'impresa risultante dalla concentrazione.

Su indicazione delle parti è stata inoltre considerata l'esistenza di un progetto di apertura di un nuovo ipermercato nel mercato geografico interessato. Tuttavia, trattandosi di una struttura di vendita non ancora autorizzata e data l'incertezza circa i tempi di una sua effettiva apertura, comunque prevista non prima del marzo 2002, l'Autorità ha ritenuto che tale circostanza non potesse assumere rilievo nella valutazione degli effetti dell'operazione comunicata.

Al fine di ottenere la necessaria autorizzazione, le parti hanno anche dichiarato la propria disponibilità ad assumere alcuni impegni consistenti nella dismissione da parte di Sviluppo Commerciale, entro 12 mesi, dell'ipermercato oggetto di acquisizione ovvero, in subordine, dell'ipermercato da essa già attualmente gestito. L'Autorità ha ritenuto tali impegni non idonei a risolvere i problemi concorrenziali risultanti dall'operazione comunicata. Nella sostanza, infatti, entrambi gli impegni proposti dalle parti avrebbero comportato, dal punto di vista della struttura del mercato, il ripristino della situazione antecedente la concentrazione, ma con un ritardo temporale pari ad almeno 12 mesi. In tale arco di tempo, Sviluppo Commerciale avrebbe gestito gli unici due ipermercati presenti nel mercato interessato e controllato una quota di mercato estremamente rilevante, nonché di gran lunga più elevata rispetto a quella dei due concorrenti effettivi, potendo così esercitare un potere di mercato tale da ridurre in modo sostanziale, a danno dei consumatori, la già debole concorrenza esistente nel mercato interessato. L'Autorità ha pertanto vietato l'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 287/90.



*Kawasaki motors Europe-Kawasaki motors Italia*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti della società Kawasaki Motors Europe N.V. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90 in relazione all'acquisizione, realizzata nel gennaio 2001 e tardivamente comunicata all'Autorità, del controllo esclusivo della società Kawasaki Motors Italy Spa. Attraverso tale operazione la società produttrice giapponese si sostituisce all'operatore prima indipendente nella distribuzione all'ingrosso dei prodotti Kawasaki. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*Parere sullo schema di regolamento per la disciplina delle vendite sottocosto*

Nel dicembre 2000 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Industria un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito ad alcune disposizioni dello schema di decreto del Presidente della Repubblica del 16 giugno 2000 recante norme per la disciplina delle vendite sottocosto.

Conformemente a quanto già espresso in occasione di un precedente intervento di segnalazione del giugno 1998[37], l'Autorità ha ribadito che gli operatori eventualmente danneggiati dalle vendite sottocosto possano trovare un'adeguata tutela negli strumenti giuridici già esistenti e che non sia necessario introdurre nuove misure regolamentari. La normativa antitrust nazionale e comunitaria, infatti, già vieta le vendite a prezzi inferiori ai costi se poste in essere da un'impresa in posizione dominante e qualora esse presentino caratteristiche predatorie, non reputando in linea generale sanzionabili gli altri casi.

Lo schema di decreto, al contrario, introduce una generalizzata limitazione della possibilità di effettuare vendite sottocosto anche per gli esercizi commerciali non titolari di potere di mercato. L'articolo 1, commi 4 e 5, stabilisce, infatti, che in ogni caso le vendite sottocosto non possano essere effettuate più di tre volte l'anno per più di dieci giorni, che esse debbano essere intervallate da un periodo almeno doppio e che non possano avere a oggetto più di cinquanta referenze. L'Autorità ha sottolineato come tali disposizioni non tengano conto del fatto che le vendite sottocosto possano rappresentare, al contrario, una legittima pratica commerciale non necessariamente idonea a ridurre la capacità competitiva degli esercizi commerciali, neanche di quelli più piccoli. Tale pratica, infatti, oltre a costituire un potente strumento concorrenziale tra gli esercizi della grande distribuzione organizzata, può essere utilizzata anche dagli esercizi di più modeste dimensioni per difendere la loro competitività rispetto ai concorrenti più prossimi; gli esercizi minori, infatti, basano la loro forza attrattiva non solo sul prezzo, ma sulla loro capacità di offrire un servizio di prossimità e, in ogni caso, più personalizzato.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come l'applicazione di un regime così articolato per le vendite sottocosto, rendendo necessario il ricorso a forme di autorizzazione amministrativa, potrebbe risultare non auspicabile per una pratica sostanzialmente pro-concorrenziale. Pertanto, l'Autorità ha auspicato l'eliminazione della disposizione in questione. Nella sua versione definitiva il decreto non tiene conto delle indicazioni formulate dall'Autorità.

## TRASPORTI

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

Nel settore dei trasporti la liberalizzazione procede con particolare lentezza. Al tardivo recepimento delle direttive comunitarie si affiancano periodi di transizione ingiustificatamente lunghi, sicché, a titolo d'esempio, si dovrà attendere il 31 dicembre 2003 prima che i servizi di trasporto pubblico locale vengano obbligatoriamente affidati con il ricorso alle gare; addirittura fino al 2008 per l'apertura alla concorrenza del trasporto marittimo. In ogni

37 PARERE SULLA DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO, in Bollettino n. 23/1998.

caso, è prassi costante che anche quando le principali barriere amministrative vengono rimosse, l'apertura dei mercati fatica a tradursi in un più elevato grado di concorrenza, non essendo generalmente eliminate, tramite i necessari interventi di ristrutturazione, le posizioni dominanti prevalenti prima delle liberalizzazioni. Appare ancora molto debole la consapevolezza dei costi sociali derivanti dalle mancate riforme e dall'inazione.

Il quadro, tuttavia, è piuttosto articolato e presenta differenze significative da settore a settore.

Nel trasporto ferroviario, sebbene con consistente ritardo rispetto al calendario comunitario, sono stati compiuti importanti passi verso la riorganizzazione del settore e la separazione della gestione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi. L'assetto organizzativo di FS è mutato profondamente, a seguito della recente costituzione di due distinte società: Infrastruttura Spa, dedicata alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e Trenitalia Spa, dedicata allo svolgimento dei servizi di trasporto, entrambe controllate al 100% dal Ministero del Tesoro.

Anche la natura dei rapporti tra Stato e impresa ferroviaria nazionale ha subito un importante cambiamento, giacché la concessione di FS è stata trasformata nel maggio 2000 in una licenza con una durata di settanta anni. Tale modificazione, pur non incidendo direttamente sulla struttura produttiva, ha comunque condotto all'eliminazione dei diritti esclusivi precedentemente in capo a FS e ha consentito l'ingresso nel mercato ad altri operatori. Nel settembre 2000 sono state attribuite quattro nuove licenze per operare nel servizio di trasporto merci. Alla fine di dicembre sono state rilasciate due autorizzazioni a operare nel servizio di trasporto in ambito locale. A partire dal giugno 2001 nuove licenze potranno essere concesse anche per il trasporto internazionale di passeggeri. Infine dal 2003 tutti i servizi di trasporto locale (e dunque anche quello ferroviario) dovranno obbligatoriamente essere affidati per il tramite di gare organizzate dalle amministrazioni locali.



Novità significative sono state introdotte anche in ambito tariffario. Dal novembre 1999 FS può beneficiare di una più ampia libertà nella formazione delle tariffe ferroviarie, che, non essendo più parametrate alla sola distanza percorsa, possono oggi essere maggiormente rispondenti alle caratteristiche della domanda. FS può variare i prezzi in relazione alle destinazioni, alla velocità dei treni e alla qualità del servizio, con il solo limite che nel complesso gli aumenti tariffari non superino il vincolo generale stabilito tramite un meccanismo di *price-cap*.

Molto, tuttavia, rimane da fare. A oggi le condizioni di accesso all'infrastruttura e l'allocazione delle tracce ferroviarie dipendono da un soggetto, FS, che è anche presente nei mercati del trasporto. Inoltre, non si è ancora radicata la consapevolezza della necessità che, nei mercati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di un monopolista verticalmente integrato, alle politiche di liberalizzazione si debbano affiancare interventi volti a promuovere la sepa-

razione strutturale (intesa come separazione proprietaria) tra gestione della rete e gestione dei servizi, soprattutto con riferimento al servizio di trasporto merci. I ripetuti interventi dell'Autorità nei mercati del trasporto combinato di container e di casse mobili confermano che la presenza del monopolista della rete sui mercati dei servizi conduce a gravi e significative restrizioni concorrenziali, non superabile tramite una semplice separazione societaria.

La necessità di affiancare alle misure di liberalizzazione interventi di ristrutturazione dei servizi e di privatizzazione si ripropone anche nel trasporto pubblico locale dove la gestione delle gare per l'affidamento dei servizi previste a partire dal 2003 non potrà non risentire dell'intreccio tra l'ente aggiudicatore (l'amministrazione locale) e uno dei partecipanti (la società di trasporto controllata dalla stessa amministrazione). In questo contesto più decisi interventi di privatizzazione potrebbero peraltro favorire l'ampliamento del numero dei partecipanti alle gare, altrimenti limitato agli attuali concessionari.

Nel trasporto aereo la liberalizzazione è pienamente operativa a livello comunitario fin dal 1997. Tuttavia concretamente essa non sembra aver prodotto risultati particolarmente benefici, anche in conseguenza della posizione dominante detenuta da Alitalia su numerose tratte e della relativa debolezza della concorrenza, anche di natura potenziale. I procedimenti attualmente in corso nei confronti di Alitalia e aventi a oggetto gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie di viaggio (ASSOVIAGGI-ALITALIA) e i prezzi praticati su una tratta nazionale (VERALDI-ALITALIA) confermano rispettivamente la centralità del controllo della rete distributiva per i vettori e la scarsa trasparenza che contraddistingue le tariffe aeree. La stessa carenza di trasparenza tariffaria potrebbe aver favorito il coordinamento tra i principali vettori nazionali per uniformare i supplementi tariffari introdotti a seguito dell'aumento del prezzo del carburante, che rappresenta l'oggetto della terza istruttoria pendente nel settore del trasporto aereo (COMPAGNIE AEREE-FUEL CHARGE). Nel corso dell'anno l'Autorità ha altresì concluso un procedimento istruttorio per un abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di assistenza a terra dell'aeroporto di Roma-Fiumicino (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING).



## Trasporti aerei e servizi aeroportuali

### *AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING*

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE relativamente a taluni comportamenti della società Aeroporti di Roma suscettibili di restringere la concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali di assistenza a terra. L'Autorità ha ritenuto che le fattispecie oggetto dell'istruttoria dovessero essere valutate sulla base dell'articolo 82 del Trattato CE, in quanto i comportamenti imputati ad Aeroporti di Roma erano suscettibili di incidere sulla qualità e sui costi dei servizi di trasporto aereo intracomunitario effettuati da e per l'aeroporto di Roma-

Fiumicino e, pertanto, di determinare alterazioni nella direzione dei flussi di traffico all'interno della Comunità.

Il settore dei servizi aeroportuali di assistenza a terra è stato recentemente oggetto di un'estesa liberalizzazione a seguito del recepimento a livello nazionale della Direttiva 96/67/C[38] tramite il decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18. Il decreto ha previsto, a partire dalla data della sua entrata in vigore (5 febbraio 1999), per gli aeroporti con traffico annuale non inferiore a tre milioni di passeggeri, il riconoscimento del libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi che presentino determinati requisiti di idoneità, nonché, per tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, la libera effettuazione dei servizi stessi da parte dei vettori in regime di autoassistenza.

Anche successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 18/99, tuttavia, Aeroporti di Roma ha mantenuto una posizione dominante nei mercati dei servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto di Fiumicino, oltre che in quelli dei servizi relativi all'infrastruttura aeroportuale, di cui la società è concessionaria esclusiva.

In tale contesto, l'istruttoria dell'Autorità ha riguardato tre diverse tipologie di comportamenti imputati ad Aeroporti di Roma.



In primo luogo, l'Autorità ha accertato che il sistema di agevolazioni sulle tariffe di *handling* adottato nel 1998 da Aeroporti di Roma, imperniato su sconti basati sulle quantità acquistate e sulla durata degli accordi di fornitura, presentava caratteristiche tali da ostacolare l'accesso di concorrenti nei mercati liberalizzati dei servizi di assistenza a terra. In particolare, l'Autorità ha riconosciuto efficacia fidelizzante agli sconti quantità di Aeroporti di Roma in ragione dell'interazione fra le seguenti loro caratteristiche: la commisurazione dello sconto al fatturato relativo all'intera gamma dei servizi di assistenza a terra acquistati dal vettore, in assenza di comprovate economie di gamma dal lato dell'offerta; la lunghezza del periodo di riferimento preso in considerazione ai fini del calcolo del fatturato rilevante per la determinazione dell'aliquota e dell'importo soggetto a riduzione; l'applicazione di un sistema di aliquote di sconto medie anziché marginali, essendo la percentuale di sconto corrispondente allo scaglione di fatturato raggiunto dal vettore applicata sul totale del fatturato e non solo sul fatturato in eccesso rispetto al limite superiore dello scaglione precedente. L'Autorità ha espresso una valutazione critica anche nei confronti degli sconti per accordi di durata pluriennale, crescenti in funzione sia del fatturato *handling* globale prodotto dalla compagnia sia della stessa durata dell'accordo. Tale agevolazione, in relazione alla quale Aeroporti di Roma non ha offerto giustificazioni economiche oggettive e com-

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

provate, oltre a discriminare tra utenti che, a parità di quantità acquistate, concludono contratti di fornitura di diversa durata, è stata ritenuta idonea a rafforzare la pressione ad acquistare l'intera gamma di servizi dal gestore aeroportuale e a incentivare i vettori a mantenere il rapporto di approvvigionamento esclusivo con il medesimo per lunghi periodi di tempo, a scapito di altri fornitori effettivi o potenziali. L'Autorità ha tuttavia accertato che, relativamente agli sconti di quantità, il sistema tariffario ha trovato concreta attuazione solo per un periodo di tempo limitato, in buona parte precedente alla liberalizzazione del settore, e non ha condizionato le scelte commerciali dei vettori a fronte di un assetto di mercato ancora caratterizzato, per cause estranee alla condotta del gestore aeroportuale, da una situazione di monopolio. Gli sconti di durata, poi, non hanno mai trovato attuazione concreta in mancanza della stipula di accordi pluriennali con i vettori. Alla luce di tali considerazioni, e tenuto conto delle sostanziali modifiche al sistema di sconti apportate in corso di procedimento da Aeroporti di Roma, tra le quali il ritiro delle agevolazioni basate sulla durata degli accordi di fornitura, l'Autorità ha ritenuto insussistente una violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

La seconda condotta di Aeroporti di Roma esaminata nel corso dell'istruttoria è l'aver impedito nel corso del 1998, con un comportamento ingiustificatamente dilatorio, la prestazione da parte della società Aviation Services Spa di servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili in favore del vettore controllante Meridiana. In proposito, Aeroporti di Roma ha giustificato la propria opposizione adducendo che Aviation Services non avesse titolo a svolgere attività di autoproduzione di servizi di assistenza a terra, in quanto l'articolo 2, lettera *f)* della direttiva 96/67/CE definiva in modo restrittivo l'autoassistenza, limitandola all'attività svolta direttamente da un vettore aereo, e non anche da una sua controllata non vettore. L'Autorità ha per contro ritenuto che la direttiva invocata da Aeroporti di Roma non ostasse, nelle more del suo recepimento nel diritto nazionale, alla perdurante vigenza e applicabilità dell'articolo 9 della legge n. 287/90, che contempla un ampio e generalizzato diritto di un'impresa di autoprodurre servizi oggetto di riserva legale anche tramite società controllata che non eserciti la sua stessa attività. L'Autorità ha inoltre escluso che determinati atti delle autorità amministrative preposte al settore avessero imposto al gestore aeroportuale di tenere il comportamento denunciato. Su tali presupposti, l'Autorità ha quindi ritenuto che, ostacolando l'esercizio da parte di Meridiana del diritto di autoproduzione ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 287/90, Aeroporti di Roma avesse abusato, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE, della posizione dominante da essa detenuta nei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili.



*ASSOVIAGGI-ALITALIA*

Nel giugno 2000 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio per valutare un eventuale abuso di posizione dominante da parte di Alitalia Spa, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE. Più specificamente, l'istrut-

toria ha ad oggetto la pratica di Alitalia di accordare alle agenzie di viaggio degli incentivi per la distribuzione dei propri biglietti aerei, calcolati in ragione degli obiettivi di vendita raggiunti dalle agenzie e non sulla base del volume assoluto di vendite realizzate dalle stesse. Così congegnato, il sistema di incentivi di Alitalia potrebbe risultare discriminatorio e teso a fidelizzare le agenzie di viaggio, con la conseguenza di ostacolare l'accesso delle compagnie aeree concorrenti a tale canale, essenziale per la vendita dei biglietti di trasporto aereo. Le altre compagnie aeree, infatti, per rendere egualmente attraente la vendita dei loro biglietti dovrebbero pagare commissioni particolarmente elevate rispetto al vettore di bandiera, ove si consideri che le commissioni versate da quest'ultimo alle agenzie di viaggio, una volta raggiunto il *target* di fatturato pattuito, investono l'intero volume delle vendite effettuate nel periodo preso a riferimento dalle agenzie di viaggio, sicché queste sono incentivate a incrementare le vendite, in particolare in prossimità del *target*, a detrimento dei vettori concorrenti di Alitalia. Gli schemi incentivanti adottati da Alitalia potrebbero pertanto risultare idonei a ostacolare la presenza dei concorrenti sui voli nazionali e su quelli internazionali da e per l'Italia. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*Veraldi-Alitalia*



Nel luglio 2000 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Alitalia Spa per accertare una presunta violazione del divieto di abuso di posizione dominante con riferimento alle condizioni di offerta praticate per il trasporto di linea di passeggeri sulla rotta Milano-Lamezia Terme, da essa servita in situazione di sostanziale monopolio. Al fine di valutare i comportamenti posti in essere da Alitalia nella fissazione delle tariffe sulla rotta Milano-Lamezia Terme, l'Autorità ha tra l'altro evidenziato che tali condizioni sono risultate nel 1999 significativamente diverse rispetto a quelle che la stessa Alitalia ha praticato sulla rotta Milano-Reggio Calabria, ritenuta comparabile in termini di distanza e di bacino di utenza, ma diversa in termini di struttura concorrenziale essendo servita in concorrenza con Air One: il ricavo medio per passeggero è stato infatti del 45% più elevato ed è risultato comunque sistematicamente superiore per ciascuna delle singole classi tariffarie, per quanto attiene sia alle tariffe piene sia a quelle scontate. Inoltre, sulla rotta Milano-Lamezia Terme la percentuale di biglietti venduti a tariffa agevolata è risultata inferiore a quella relativa alla rotta Milano-Reggio Calabria (56% contro 71%). In considerazione di tali diversità nelle condizioni di offerta, l'Autorità ha deciso di verificare nell'ambito di un procedimento istruttorio se la compagnia di bandiera, abusando della sua posizione dominante, abbia imposto agli utenti della rotta Milano-Lamezia Terme prezzi eccessivamente elevati per il servizio di trasporto fornito. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*Compagnie aeree-Fuel charge*

Nel dicembre 2000 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Alitalia Linee Aeree Italiane Spa, Air One Spa, Air Dolomiti Spa, Air

Dolomite Linee Aeree Regionali Europee Spa, Air Europe Spa, Meridiana Spa e Volare Airlines Spa.

Nel giugno 2000 Alitalia, seguita dagli altri vettori, ha introdotto su tutte le tratte nazionali un incremento tariffario di diecimila lire, giustificato dalla necessità di fronteggiare la crescita dei costi del carburante. A partire dal 1° settembre 2000, l'importo di tale supplemento è stato portato da tutte le suddette società a ventiquattromila lire.

L'istruttoria è volta ad accertare se la determinazione contestuale da parte dei menzionati operatori di un supplemento tariffario della medesima entità per tutte le tratte nazionali (la cosiddetta *fuel surcharge*) sia il frutto di una intesa, conclusa nella forma di un accordo o di una pratica concordata, che abbia per oggetto o per effetto di restringere o falsare la concorrenza nel mercato dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

**Trasporti su strada**

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha avviato due procedimenti istruttori per omessa comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTV/SAIA TRASPORTI; SAIA BUS-AEM/KM). E' stato altresì avviato un procedimento istruttorio per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE). Infine, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito alle distorsioni della concorrenza derivanti dall'utilizzo di contributi pubblici nei servizi di trasporto pubblico locale (PARERE SUI SUSSIDI INCROCIATI NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE).



*SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTV/SAIA TRASPORTI*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Saia Bus, Autoservizi del Barba e dell'Azienda Provinciale Trasporti Verona per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione in relazione alla costituzione di un'impresa comune, realizzata nel settembre 2000, per la gestione del trasporto di persone su autobus per le linee extraurbane nell'area Sud di Brescia e per l'attività di noleggio di autobus da rimessa con conducente. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*SAIA BUS-AEM/KM*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Saia Bus e Azienda Energetica Municipale per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottempe-

ranza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del provvedimento di avvio è la creazione di un'impresa comune, realizzata nel luglio 2000, per la gestione del trasporto di persone su autobus per le linee urbane ed extraurbane nell'area di Cremona e per l'attività di noleggio di autobus da rimessa con conducente. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Autostrade Spa per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90 per i casi di inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione. In particolare, nel marzo 2000 l'Autorità aveva autorizzato la concentrazione EDIZIONE HOLDING/AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE subordinatamente al rispetto di alcuni impegni[39]. Oggetto del procedimento di inottemperanza nei confronti di Autostrade è la mancata assegnazione tramite gara delle concessioni per i servizi di ristoro in scadenza al 31 dicembre 2000, nonché la mancata previsione in tempo utile degli adempimenti propedeutici allo svolgimento delle gare; condizioni alle quali era stata subordinata l'autorizzazione alla realizzazione della concentrazione. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.



*PARERE SUI SUSSIDI INCROCIATI NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE*

Nel febbraio 2001, anche a seguito di numerose segnalazioni pervenute in materia di sussidi incrociati tra attività di trasporto pubblico locale e altri servizi di trasporto, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di segnalare alle Regioni, alle Province e ai Comuni le distorsioni della concorrenza derivanti dall'utilizzo dei contributi pubblici destinati a sussidiare i servizi di trasporto pubblico locale anche per lo svolgimento di altre attività di trasporto svolte in regime di concorrenza. In tale ambito, l'Autorità aveva già avuto modo di intervenire in occasione di una precedente

39 L'operazione era stata autorizzata subordinatamente al rispetto delle seguenti condizioni: a) che Autostrade e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumessero direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidassero sempre a terzi la fornitura di tale servizio attraverso le procedure previste dall'articolo 4 delle convenzioni stipulate con l'ANAS; b) che Autostrade e le società da essa controllate affidassero a uno o più soggetti terzi, indipendenti e altamente qualificati, la gestione delle procedure di cui al punto a), inclusi la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti; c) che Autogrill Spa, controllata da Edizione Holding, non incrementasse la propria quota, pari al 72%, riferita al numero di punti di ristoro attualmente affidati direttamente o indirettamente alla medisima Autogrill, rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade (cfr. decisione EDIZIONE HOLDING/AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE, in Bollettino n. 9/2000).

segnalazione[40], sottolineando come la previsione di procedure concorsuali per la scelta del gestore dei servizi di trasporto pubblico potesse garantire, incentivando l'efficienza produttiva e organizzativa degli operatori, anche la riconduzione del volume dei sussidi al livello minimo necessario al soddisfacimento dei bisogni collettivi di mobilità.

Nella presente segnalazione l'Autorità ha in primo luogo precisato che nei casi in cui sia prevista l'erogazione di finanziamenti destinati ai servizi di trasporto pubblico, è necessario che i meccanismi per la loro determinazione e assegnazione siano predisposti in modo che i sussidi possano essere utilizzati esclusivamente nell'ambito dei servizi per i quali sono stati erogati e che sia esplicitamente previsto un preciso vincolo di destinazione. In secondo luogo, l'Autorità ha ribadito che l'introduzione, in conformità con la vigente normativa, di meccanismi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale a partire dal 2003, potrà ridurre considerevolmente il rischio di sussidi incrociati, a condizione che l'oggetto del servizio posto a gara e i criteri di aggiudicazione della stessa siano definiti in modo da minimizzare i sussidi necessari per lo svolgimento del servizio pubblico. In proposito, l'Autorità ha suggerito che le gare potrebbero essere aggiudicate sulla base del minor sussidio richiesto, dati i vincoli di qualità, estensione e prezzo dei servizi posti dalla pubblica amministrazione, ovvero sulla base del minore prezzo al pubblico, dati i vincoli di qualità, estensione e sussidio sempre posti dalla pubblica amministrazione.

Alla minimizzazione dei sussidi potrebbe inoltre contribuire la composizione dei lotti affidati con il meccanismo della gara. Le gare, infatti, potrebbero interessare sia singole tratte, sia un'insieme di tratte con diverse caratteristiche di domanda e di profittabilità, consentendo al loro interno una composizione delle differenti condizioni di copertura dei costi sulla base dei ricavi conseguibili da ciascuna rotta, in modo da ridurre ulteriormente l'ammontare di risorse pubbliche necessarie per lo svolgimento del servizio.

Nella segnalazione viene infine auspicato che, al fine di circoscrivere il rischio di distorsioni concorrenziali nei mercati contigui al servizio pubblico, sia necessario garantire una maggiore trasparenza nell'attribuzione dei costi e dei ricavi, prevedendo una separazione effettiva tra la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale e quella degli altri servizi o, quantomeno, una separazione contabile tra tali attività, qualora esse vengano svolte dai medesimi soggetti.

## Attività ausiliarie del trasporto

*DIANO-TOURIST FERRY BOAT/CARONTE SHIPPING*

Nel dicembre 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per una presunta violazione del divieto di abuso di posizione dominante nel mercato dei servi-

40 Parere sulla DISCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, in Bollettino n. 8/1998.

zi di traghettamento di mezzi gommati attraverso lo Stretto di Messina. In particolare, il procedimento è volto a verificare se l'impresa in posizione dominante, Tourist-Caronte, abbia adottato una strategia escludente, finalizzata a confinare un nuovo entrante in una posizione marginale, ovvero a estrometterlo dal mercato.

Per oltre 30 anni Tourist-Caronte ha operato esclusivamente sulla rotta Villa S. Giovanni-Messina, dove oggi detiene l'80% del mercato, contro il 20% dell'unico concorrente FS. Nell'agosto 1998 un nuovo operatore, la società Diano Spa, è entrato nel mercato, proponendo il servizio di traghettamento sulla rotta alternativa Reggio Calabria-Messina, cui ha immediatamente risposto Tourist-Caronte con l'attivazione del servizio anche su tale rotta. Nella determinazione delle tariffe per la nuova rotta, Tourist-Caronte si è inizialmente allineata al concorrente, il quale proponeva prezzi sensibilmente inferiori a quelli praticati dalle altre imprese sulla rotta storica Villa S. Giovanni-Messina. A partire poi dall'ottobre 1999, Tourist-Caronte ha ridotto ulteriormente le tariffe relative ai veicoli commerciali, con la conseguenza che i prezzi sulla nuova rotta risultavano inferiori in media del 30% rispetto a quelli praticati dalla stessa impresa sulla rotta Villa S. Giovanni-Messina. Il procedimento istruttorio è pertanto teso ad accertare se la strategia posta in essere da Tourist-Caronte a seguito dell'ingresso del nuovo operatore sul mercato, e in larga misura finanziata dalla rendita di posizione di cui la stessa Tourist-Caronte beneficia sulla rotta Villa S. Giovanni-Messina, integri una fattispecie di abuso di posizione dominante. In particolare, l'Autorità intende verificare se la rendita goduta sulla rotta principale dall'operatore in posizione dominante gli consenta di operare in perdita sulla rotta Reggio Calabria-Messina, pur mantenendo un risultato complessivo del tutto soddisfacente. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.



## TELECOMUNICAZIONI

### *L'evoluzione concorrenziale e interventi dell'Autorità*

Lo sviluppo dei mercati italiani dei servizi di telecomunicazione nell'anno 2000 è stato connotato da una serie di tendenze di fondo, fra le quali, accanto al continuo ingresso di nuovi operatori sui mercati, un ampliamento dell'attività di regolamentazione di settore, un accrescimento delle problematiche connesse ai rapporti fra ex gestore monopolista e nuovi entranti, una politica dell'operatore dominante non più solo di carattere difensivo della propria posizione sui mercati tradizionali ma anche caratterizzata da iniziative strategiche di espansione su nuovi mercati. Dal punto di vista regolamentare, nel corso dell'anno si sono registrati una serie di interventi di rilievo, destinati ad avere nel medio-lungo periodo importanti effetti sullo sviluppo della concorrenza nel settore. Oltre all'adozione delle misure regolamentari in materia di approvazione dei listini di interconnessione di Telecom Italia, di definizione delle

condizioni per la *carrier preselection*, operativa dalla fine del 2000 per i principali operatori in alcune zone geografiche, sono state assegnate le licenze per i sistemi radiomobili di terza generazione (standard UMTS), nonché approvata la normativa sull'accesso disaggregato alla parte distributiva della rete di Telecom Italia.

Per quanto riguarda lo sviluppo della concorrenza in termini di ampliamento del numero e dell'importanza di operatori alternativi al dominante, nel corso dell'anno è proseguita la tendenza alla nascita di nuovi soggetti, valutata in termini di incremento di licenze e di autorizzazioni concesse. Lo sviluppo dei mercati deve peraltro essere anche apprezzato in termini qualitativi, oltre che quantitativi, con particolare riferimento sia al consolidamento della posizione dei principali concorrenti di Telecom Italia nell'offerta dei servizi di telefonia vocale, anche su base locale (chiamate urbane), sia, con riguardo alla trasmissione dati, alla crescente diffusione dei servizi Internet e alla continua diversificazione delle formule di offerta per tali servizi.

Il crescere del numero degli operatori in un contesto ancora caratterizzato dalla sostanziale mancanza di concorrenza effettiva sul mercato delle infrastrutture di telecomunicazione, in particolare su base locale, ha determinato un innalzamento dell'incidenza dei casi di contenzioso nei rapporti di interconnessione fra l'operatore dominante e i nuovi entranti; in combinazione con il prevalere sul mercato di nuove modalità di offerta gratuite dei servizi di accesso a Internet, si sono registrate alcune denunce all'Autorità di società concorrenti di Telecom Italia, quali Tiscali e Albacom, che lamentavano l'imposizione, da parte di Telecom, di condizioni economiche penalizzanti nei contratti di interconnessione inversa. A seguito di un procedimento istruttorio, nel luglio del 2000 l'Autorità ha accertato l'abusività dei comportamenti di Telecom Italia consistenti nell'imporre senza giustificazioni oggettive agli altri operatori condizioni di interconnessione particolarmente penalizzanti (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA).

Più in generale, la posizione dell'Autorità in materia di interconnessione è stata espressa nel successivo parere reso nel settembre 2000 all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale l'Autorità, nel sottolineare la transitorietà del ricorso al criterio della "migliore prassi corrente" con riferimento ai valori rilevati in ambito europeo per l'individuazione dell'orientamento al costo delle condizioni di interconnessione di Telecom Italia, ha indicato, fra l'altro, l'opportunità di prevedere obblighi di offerta di condizioni di interconnessione su base forfettaria (*flat rate*) per un più veloce sviluppo della concorrenza sui mercati dei servizi finali. Inoltre, l'Autorità ha osservato che l'offerta *retail* al pubblico di nuove proposte commerciali da parte dell'organismo notificato come avente notevole forza di mercato debba essere consentita solo a seguito di una corrispondente offerta di servizi di interconnessione *wholesale* (PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA).

Un più ampio sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi finali potrà tuttavia aversi solo a seguito dell'effettiva attuazione delle misure regolamentari di *unbundling* della parte distributiva della rete di Telecom Italia, che consentirà ai concorrenti di quest'ultima di poter offrire direttamente i propri servizi all'utenza finale, avendo il controllo della parte distributiva della rete. Già nel marzo 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha espresso le proprie valutazioni in merito alla rispondenza delle misure previste in materia dall'Autorità settoriale con i principi concorrenziali. In tal senso, dopo aver ritenuto condivisibili gli obblighi particolarmente stringenti posti in capo all'operatore storico a fronte dell'assoluta dominanza di quest'ultimo nell'offerta di infrastrutture di telecomunicazioni, in particolare a livello locale, l'Autorità ha posto in evidenza il rischio di comportamenti opportunistici di Telecom Italia nelle pratiche modalità di offerta dei servizi previsti, sottolineando la particolare importanza, nella definizione delle condizioni tecniche ed economiche dei servizi, del rispetto dei generali principi di trasparenza, orientamento al costo e non discriminazione, al fine di evitare possibili compressioni dei margini dei nuovi entranti a discapito di una concorrenza effettiva. Inoltre, al fine di garantire adeguati incentivi per investimenti in nuove infrastrutture concorrenti con quella di Telecom Italia, l'Autorità ha indicato la necessità che gli obblighi di *unbundling* di rete per quest'ultima siano temporanei, o che comunque la regolamentazione delle condizioni tecniche ed economiche dei servizi possa permanere nel tempo a fronte di contestuali impegni a determinati livelli di copertura del territorio nazionale, con proprie infrastrutture, da parte dei nuovi entranti (PARERE SULLE LINEE GUIDA PER L'IMPLEMENTAZIONE DEI SERVIZI DI ACCESSO).



Sotto il profilo tecnologico, nel 2000 si è assistito all'applicazione alla parte distributiva della rete pubblica commutata di nuove tecnologie di accesso e di trasmissione dati, quali quelle della famiglia x-DSL, in grado di garantire lo sviluppo di servizi a larga banda, interattivi e multimediali. Con un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Telecom Italia a seguito di una denuncia di Infostrada, l'Autorità sta accertando la sussistenza di comportamenti abusivi da parte del gestore ex monopolista, consistenti nello sfruttamento della propria disponibilità esclusiva della parte distributiva della rete pubblica commutata, attraverso la commercializzazione dei servizi di accesso a Internet e di trasmissione dati con tecnologia ADSL, x-DSL e SDH all'utenza finale, senza consentire ai concorrenti la possibilità di formulare offerte concorrenziali sui relativi mercati (INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIE ADSL).

Per ciò che concerne il mercato della telefonia mobile, il suo futuro sviluppo dipenderà, in Italia come negli altri paesi europei, dal progressivo affermarsi dei sistemi di comunicazione mobile di terza generazione su standard UMTS. Con le successive delibere n. 410/99, n. 367/00/CIR, n. 467/00/CIR, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha disposto in materia di regolamentazione della procedura per il rilascio delle licenze individuali per tali sistemi di comunicazione mobili, individuando altresì gli oneri e gli obblighi

degli esistenti gestori di telefonia mobile nei confronti dei nuovi entranti al fine di garantire condizioni di effettiva concorrenza.

L'Autorità ha espresso i suoi orientamenti in materia nell'ambito di due successive segnalazioni; in particolare, nel maggio 2000 l'Autorità, in relazione alle più opportune procedure di gara e in conformità con quanto già evidenziato in precedenti segnalazioni, ha sostenuto che la scelta finale dei soggetti assegnatari dovesse avvenire in funzione del confronto competitivo sul prezzo delle frequenze, anche utilizzando un meccanismo di miglioramento delle offerte da ripetersi nel tempo. Tale metodo infatti determina una selezione oggettiva e trasparente, tale da garantire sia la migliore valorizzazione della risorsa frequenziale che l'eliminazione della discrezionalità inevitabilmente presente in un diverso meccanismo di scelta, basato su di una valutazione congiunta di elementi di carattere qualitativo e quantitativo (PARERE IN MERITO ALLE PROCEDURE PER IL RILASCIO DELLE LICENZE UMTS).

In relazione alle misure regolamentari atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza l'Autorità ha poi sottolineato, fra l'altro, l'importanza, per un pieno esplicarsi degli effetti del confronto concorrenziale, dell'introduzione della figura degli operatori virtuali di rete mobile e della portabilità del numero (PARERE SULLE LICENZE INDIVIDUALI PER I SISTEMI DI COMUNICAZIONE MOBILE DI TERZA GENERAZIONE).

A seguito dell'esplicarsi della gara per l'assegnazione delle licenze UMTS, che ha visto nell'ottobre 2000 l'assegnazione di cinque licenze a seguito dell'uscita di gara, dopo solo 11 tornate, dell'operatore Blu, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ancora in corso, per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, ritenendo che l'andamento e l'esito della gara potessero trarre origine da un'intesa restrittiva della concorrenza (GARA UMTS).

L'anno trascorso è stato caratterizzato anche da importanti operazioni di concentrazione: l'acquisizione da parte di Enel della società Infostrada, autorizzata con condizioni dall'Autorità a seguito di un rinvio da parte della Commissione europea per i suoi effetti nel settore dell'energia elettrica, ha portato alla fusione di due operatori concorrenti di Telecom Italia, segnatamente Infostrada e Wind[41]; nel periodo in esame, peraltro, la stessa Telecom ha inteso qualificare la sua presenza sui mercati innovativi mediante due successive operazioni di concentrazione, quali l'acquisizione di Seat Pagine Gialle e quella di Cecchi Gori Communications, titolare delle due emittenti televisive TMC e TMC2. In entrambi i casi l'Autorità antitrust ha avviato un procedimento istruttorio, conclusosi con un'autorizzazione condizionata (TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE; SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS[42]).



41 ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND, descritto nella parte dedicata all'energia elettrica.
42 Il caso è descritto nella parte dedicata alla radiodiffusione.

Con riferimento all'acquisizione di Seat da parte di Telecom Italia, l'Autorità, ritenendo che l'operazione avrebbe portato al rafforzamento della posizione dominante di Telecom Italia su diversi mercati rilevanti, fra i quali, oltre l'accesso a Internet, quello della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica cartacea e *on-line*, ha valutato come congruo a rimuovere gli effetti restrittivi, fra gli impegni assunti da Telecom, oltre alla cessione di MC-Link e Excite, la cessione gratuita ai concorrenti del *database* degli abbonati al servizio telefonico (TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE).

*TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti di Telecom Italia Spa per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di raccolta delle chiamate destinate alle reti di telecomunicazione fissa e in quello dell'offerta di reti di telecomunicazione ai fornitori di servizi di accesso a Internet (*Internet Service Provider*, ISP). L'istruttoria era stata avviata a seguito di alcune denunce delle società Tiscali Spa e Albacom Spa, le quali lamentavano che Telecom Italia aveva loro imposto condizioni economiche penalizzanti nella definizione dei rispettivi contratti di interconnessione inversa. L'interconnessione inversa attiene ai compensi percepiti dagli altri operatori di rete fissa (*Other Licensed Operators,* OLO) per la terminazione delle chiamate originate da parte degli utenti di Telecom Italia. In pratica, Telecom Italia versa agli OLO una quota dei ricavi da traffico telefonico per le chiamate originate da abbonati della rete pubblica commutata e destinate a numerazioni attestate sulle reti fisse gestite dagli altri operatori. Nel corso dell'istruttoria, sono stati inoltre denunciati ulteriori comportamenti di Telecom volti a ostacolare la concorrenza degli operatori di telecomunicazione nel settore della raccolta del traffico telefonico destinato all'accesso ad Internet.



L'Autorità ha valutato la prima tipologia di condotte in relazione al mercato dei servizi di terminazione delle chiamate sulle reti fisse di telecomunicazioni, dove Telecom Italia è stata considerata in posizione dominante dal lato della domanda, non potendo gli OLO vendere i propri servizi di terminazione se non appunto a Telecom Italia che disponeva di quasi tutti gli abbonati al servizio telefonico nazionale. In relazione all'altra tipologia di condotte, l'Autorità ha accertato una posizione dominante di Telecom Italia nel mercato della fornitura di reti di telecomunicazioni commutate (cosiddette reti di raccolta) agli *Internet Service Provider,* in ragione dell'elevata quota di mercato detenuta da Telecom Italia in termini di traffico destinato all'accesso ad Internet e della generale frammentazione dell'offerta da parte degli OLO, nonché della disponibilità da parte di Telecom Italia della più grande infrastruttura di rete nazionale.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione sul primo mercato, dall'istruttoria è emerso che a partire dal marzo 1999, Telecom Italia aveva richiesto agli OLO una completa rinegoziazione dei contratti di interconnessione sottoscritti nella seconda metà del 1998, imponendo un'articola-

zione delle condizioni economiche basata sulla ripartizione in distretti telefonici della rete pubblica commutata, così da ridurre del 25-30% il livello medio della remunerazione spettante agli OLO per i servizi di terminazione resi sulle proprie reti. Mentre Telecom Italia giustificava la propria richiesta con l'esigenza di aggiornare l'Offerta d'interconnessione del 24 luglio 1998 alle modifiche auspicate nella delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 novembre 1998, l'Autorità ha accertato che tale iniziativa era priva di giustificazioni oggettive, giacché le modifiche richieste dall'Autorità di settore concernevano aspetti non incidenti sulla struttura dell'interconnessione tra la rete pubblica commutata e le reti degli OLO.

L'Autorità ha dunque concluso che i comportamenti di Telecom Italia, consistenti nella richiesta di rinegoziazione dei contratti di interconnessione inversa con gli OLO, finalizzata all'imposizione agli stessi OLO di una struttura di interconnessione che dipendeva dall'architettura esistente della rete pubblica commutata, e nello sfruttamento del proprio potere di mercato per ottenere sovrarisparmi monopsonistici a danno degli OLO, costituivano un abuso di posizione dominante.

Quanto alle condotte commesse sul mercato dell'accesso a Internet, l'Autorità ha ritenuto che l'iniziativa di Telecom Italia di comprimere i compensi per i servizi di terminazione sulle reti degli OLO, aumentando contestualmente i ricavi telefonici corrisposti agli ISP abbonati alla rete telefonica commutata, fosse finalizzata a monopolizzare la terminazione del traffico destinato all'accesso a Internet, impedendo lo sviluppo di reti di raccolta del traffico Internet alternative a quelle di Telecom. Su tali presupposti, l'Autorità ha pertanto concluso che tali condotte costituissero un'ulteriore violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento, Telecom Italia ha presentato una serie di impegni tesi a rimuovere i comportamenti abusivi sopra descritti. Più specificamente, in relazione ai servizi di terminazione delle chiamate sulle reti fisse di telecomunicazioni, finalizzati all'offerta di servizi da parte degli OLO, Telecom Italia ha proposto una nuova offerta standard per la terminazione sulle reti degli OLO. Inoltre, Telecom Italia ha proposto di contribuire allo sviluppo delle infrastrutture di rete degli OLO attraverso un cosiddetto "incentivo di copertura" da contrattare con ciascun OLO, a fronte di una progressiva riduzione del numero dei distretti privi di un punto d'interconnessione. Infine, Telecom Italia si è dichiarata disponibile a realizzare un modello di interconnessione idoneo a consentire lo sviluppo dei servizi di accesso a Internet da parte di tutti gli operatori di rete fissa. L'Autorità ha valutato tali impegni idonei, anche in considerazione della retroattività dei loro effetti al momento della sottoscrizione dei relativi contratti, a porre termine allo sfruttamento abusivo della posizione dominante da parte di Telecom Italia.

*GARA UMTS*

Nell'ottobre 2000 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Tim Spa, Omnitel Pronto Italia Spa, Wind Telecomunicazioni Spa, Andala Opco Spa, Ipse 2000 Spa e Blu Spa per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nel mercato dell'acquisizione delle licenze per i servizi mobili di terza generazione (cosiddette UMTS). In particolare, il procedimento istruttorio è stato avviato a seguito della conclusione della gara, svoltasi nell'ottobre 2000, avente per oggetto l'assegnazione delle licenze individuali per l'installazione e l'esercizio di sistemi di comunicazione UMTS. Tale gara è stata condotta in base alla normativa in materia di rilascio delle licenze UMTS, la quale ha previsto un numero massimo di licenze assegnabili, pari a cinque, e la possibilità, qualora il numero degli offerenti fosse stato inferiore o uguale a cinque, di ridurre il numero prima che avesse inizio la fase dei miglioramenti competitivi, così da assicurare una concorrenza effettiva tra i partecipanti alla gara.

Alla gara oggetto di istruttoria erano state ammesse a partecipare sei società (Tim, Omnitel Pronto Italia, Wind Telecomunicazioni, Andala Opco, Ipse 2000 e Blu) che si sono confrontate nel corso di undici miglioramenti competitivi. Tuttavia, la gara è stata conclusa anticipatamente a seguito della comunicazione di rinuncia presentata dalla società Blu e dell'impossibilità di proseguire riducendo il numero di licenze assegnabili, essendo già stata avviata la fase dei miglioramenti competitivi.



L'Autorità ha ritenuto che l'andamento e l'esito della gara potessero trarre origine da un'intesa restrittiva della concorrenza e ha pertanto disposto l'avvio di un procedimento istruttorio in relazione a una possibile violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIE ADSL*

Nel corso del 2000, l'Autorità ha proseguito l'attività istruttoria in relazione al procedimento avviato nel 1999, a seguito di una denuncia da parte di Infostrada Spa nei confronti di Telecom Italia Spa, per presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In assenza di un completo quadro regolamentare in materia di accesso a livello disaggregato alla rete telefonica pubblica, l'offerta da parte di Telecom Italia di servizi di telecomunicazione basati sull'applicazione alla parte distributiva della rete commutata di tecnologie di tipo ADSL (quali i servizi denominati commercialmente Netway, Big@ccess, RING) potrebbe costituire un abuso di posizione dominante.

In particolare, è stato evidenziato come la politica posta in essere da Telecom Italia, soggetto in posizione dominante sul mercato dell'accesso e monopolista di fatto nell'offerta di collegamenti con circuiti diretti urbani

nonché gestore della infrastruttura di rete pubblica commutata, fosse suscettibile di:

i) ridurre la capacità competitiva degli altri operatori, determinando una significativa alterazione della concorrenza sui mercati dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet. Ciò in ragione del fatto che Telecom risultava utilizzare in via esclusiva una tipologia di accesso, quale l'ADSL, per la propria clientela, caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose di quelle che la stessa società rende disponibili ai propri concorrenti;

ii) frenare in maniera significativa, limitandone lo sviluppo concorrenziale, l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda quale quello con tecnologia ADSL. Ciò in quanto la condotta di Telecom è considerata strumentale al rafforzamento della posizione dominante detenuta da tale società nel mercato dell'accesso.

Nel gennaio 2000 erano state ammesse a partecipare al procedimento l'Associazione Italiana Internet Providers (AIIP) e le società FastWeb Spa, Albacom Spa e Wind Telecomunicazioni Spa, che avevano presentato una motivata richiesta di partecipazione all'istruttoria. Tali società, concorrenti di Telecom sui diversi mercati interessati, avevano evidenziato i presunti comportamenti abusivi posti in essere dall'operatore in posizione dominante in relazione alla fornitura di servizi ADSL *retail* e *wholesale* (rispettivamente al dettaglio e all'ingrosso) nonché quelli relativi all'offerta dei servizi RING, commercializzati a partire dal 2000 anche con accessi di tipo HDSL e SHD (fibra ottica)[43].

Nel corso del procedimento sono altresì pervenute all'Autorità denunce di altri soggetti concorrenti di Telecom e sono stati raccolti ulteriori elementi relativi alla politica adottata dalla stessa società nei mercati interessati; elementi informativi, che hanno posto in luce, ad esempio, l'applicazione da parte di Telecom di una politica di rifiuto di fornitura di circuiti diretti analogici (cosiddetti circuiti diretti in banda base) a livello locale. Sulla base di tali informazioni, nonché degli elementi prodotti sia da Infostrada sia dalle altre società partecipanti al procedimento, con provvedimento dell'8 giugno 2000, l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'oggetto dell'istruttoria ai comportamenti assunti da Telecom Italia in relazione a: i) la fornitura di circuiti diretti in banda base; ii) l'offerta alla propria utenza affari di servizi a larga banda di trasmissione dati e di accesso a Internet basati sull'applicazione di tecnologie x-DSL, in assenza di una corrispondente offerta di tipo *wholesale*; iii) la definizione delle condizioni di offerta di servizi *wholesale* con accesso



43 Con l'acronimo SDH *(Syncronous Digital Hierarcy)* si indica una modalità di accesso su portante in fibra ottica con ampiezza di banda a partire da 2 a 155 Mb/s bilanciata.

ADSL ai propri concorrenti. Al 31 marzo 2001 il procedimento è in corso.

*NOKIA ITALIA-MARCONI COMMUNICATIONS*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria volta a valutare i possibili effetti restrittivi della concorrenza dell'intesa, comunicata ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 dalle società Nokia Italia Spa, Marconi Mobile Spa e Ote Spa, consistente nella costituzione del Consorzio Securcomm, il cui oggetto è quello di coordinare e di ripartire tra le consorziate le attività di ricerca, sperimentazione, promozione, progettazione e acquisizione di progetti, lavori e forniture di apparati e servizi di radiocomunicazione mobile privata, dei prodotti e dei servizi collegati. In particolare, il coordinamento delle attività degli operatori riguarda la fornitura dei summenzionati prodotti e servizi alle "Forze di Polizia" italiane. Compito del consorzio dovrebbe anche essere il coordinamento delle attività delle consorziate, la gestione dei rapporti con il committente, inclusa la riscossione dei corrispettivi e la loro ripartizione tra le consorziate. Le parti hanno inoltre concordato che parteciperanno esclusivamente attraverso il Consorzio a gare o trattative private per la fornitura dei suddetti prodotti e servizi destinati alle "Forze di Polizia", nonché a soggetti terzi che intendano utilizzare detti prodotti per la prestazione dei servizi di radiocomunicazione mobile a favore delle "Forze di Polizia" in Italia.



Nell'ambito dei servizi di radiocomunicazione mobile privata operano un numero limitato di operatori con quote marginali, a fronte della posizione storicamente di assoluta preminenza detenuta da Marconi. Inoltre, Nokia si configura come un importante concorrente nuovo entrante in ambito nazionale, dotato di capacità tecniche e finanziarie tali da competere efficacemente sul mercato rilevante. In tale contesto, l'accordo comunicato, realizzando un'intesa tra operatori concorrenti, potrebbe avere ad oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza nel mercato nazionale dei sistemi di radiocomunicazione mobile privata. Il procedimento istruttorio, al 31 marzo 2001 in corso, è anche volto a valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti per il rilascio di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, espressamente richiesta, in subordine, dalle parti.

*TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria in merito all'acquisizione, da parte della società Telecom Italia Spa, del controllo esclusivo della società Seat Pagine Gialle Spa attraverso una partecipazione pari a circa il 64% del capitale sociale di quest'ultima.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione avrebbe prodotto i principali effetti nei seguenti mercati: i) offerta di servizi di accesso a Internet; ii) distribuzione di prodotti e servizi di telecomunicazioni; iii) raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica; iv) raccolta di pubblicità *on-line*; v)

fornitura di servizi per il commercio elettronico. Sotto il profilo geografico, tali mercati sono stati definiti di dimensione nazionale in considerazione della validità limitata al territorio nazionale delle necessarie autorizzazioni amministrative, della necessità di disporre di un'infrastruttura di rete localizzata sul territorio nazionale per la fornitura di tali servizi e dell'omogeneità in tale ambito delle condizioni di offerta al pubblico.

Con riferimento al mercato dei servizi di accesso a Internet, l'Autorità ha preliminarmente accertato la sussistenza di una posizione dominante di Telecom Italia nel mercato in questione, in considerazione delle significative quote di mercato da essa detenute (pari ad oltre il 50% del mercato) a fronte di una sostanziale frammentazione dell'offerta dei concorrenti, della capillare diffusione delle proprie reti sul territorio nazionale e della sussistenza di ulteriori elementi, quali la natura integrata dell'impresa, l'esistenza di una posizione dominante nei mercati a monte delle connessioni *dial-up* e dell'offerta dei circuiti diretti, la presenza contestuale su tutti i segmenti della filiera dei servizi Internet, la titolarità di un marchio diffuso e la disponibilità di ingenti risorse tecnologiche e finanziarie. In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto che l'acquisizione della società Seat avrebbe rafforzato, in termini di fatturato, di portafoglio clienti e di capacità distributiva, la posizione dominante già detenuta in tale ambito da Telecom Italia, e che anche un limitato incremento del potere di mercato di questa, realizzato con l'acquisizione di un concorrente (MC-Link), potesse avere effetti restrittivi della concorrenza.



Relativamente alla distribuzione di prodotti e servizi di telecomunicazioni, l'operazione, nella configurazione originariamente prospettata, avrebbe comportato l'acquisizione da parte di Telecom Italia delle reti agenziali di Seat e della capillare e specializzata struttura distributiva del Gruppo Buffetti controllata dalla stessa Seat. L'Autorità ha ritenuto che il conseguente rafforzamento della rete distributiva di Telecom Italia avrebbe determinato, nel mercato in esame, la costituzione di una posizione dominante in capo a Telecom Italia e una parallela limitazione delle opportunità di accesso da parte dei suoi concorrenti attuali e potenziali. I rischi di restrizione alla concorrenza paventati attenevano soprattutto alla possibilità che Telecom imponesse, a seguito dell'operazione, vincoli di esclusiva alla catena di distribuzione Buffetti, con la conseguenza di potenziare ulteriormente la sua rete distributiva, contestualmente innalzando barriere all'entrata a danno dei concorrenti attuali e potenziali.

Con riferimento al mercato della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica, l'operazione avrebbe determinato l'integrazione in via permanente e definitiva, all'interno della medesima impresa, dei diritti di Telecom Italia relativi al database sugli abbonati al servizio telefonico e delle attività di Seat, impresa dominante nei mercati che si basano sullo sfruttamento commerciale del medesimo *database*. L'Autorità ha pertanto ritenuto che la concentrazione, comportando la possibilità per Telecom Italia di offrire in via esclusiva spazi pubblicitari sulle Pagine Bianche e sulle Pagine Gialle, fosse

idonea a determinare un rafforzamento della posizione dominante di Telecom Italia e a creare una strutturale distorsione concorrenziale a danno del principale concorrente, la società Pagine Italia, e dei potenziali nuovi entranti.

Per quanto concerne gli effetti della prospettata concentrazione nel mercato relativo all'attività di vendita di spazi pubblicitari *on-line*, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione fosse suscettibile di determinare il rafforzamento della posizione dominante di Telecom Italia in ragione di una molteplicità di circostanze, tra cui: i) una quota di mercato aggregata elevata (45-55%); ii) la possibilità di operare nell'attività di vendita di spazi pubblicitari attraverso i tre più importanti e visitati Portali in Italia (Virgilio, Tin.it ed Excite); iii) il controllo della principale *directory on-line* esistente (PGOL); iv) l'influenza dell'integrazione verticale fra Telecom Italia e Seat nel determinare le condizioni di accesso dei concorrenti al *database* contenente i dati sugli abbonati al servizio telefonico.

Infine, relativamente alla fornitura di servizi per il commercio elettronico, la concentrazione è stata ritenuta idonea a conferire all'impresa acquirente un consistente vantaggio concorrenziale, imputabile in particolare all'accesso privilegiato di Seat alla banca dati sugli abbonati e ai consolidati rapporti contrattuali con gli inserzionisti pubblicitari sulle Pagine Gialle.



Nel corso del procedimento, Telecom Italia e Seat hanno presentato all'Autorità una serie di impegni volti a rimuovere i problemi emersi in relazione ai possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Gli impegni proposti riguardavano in particolare: i) la cessione da parte di Seat della partecipazione azionaria detenuta in MC-Link, pari al 66% del capitale azionario; ii) la cessione da parte di Telecom Italia del controllo di Excite Italia BV e dell'eventuale residua partecipazione di minoranza, cessione poi realizzata nel marzo 2001; iii) l'impegno delle parti a consentire la commercializzazione di prodotti di telecomunicazione di operatori concorrenti; iv) l'impegno di Telecom Italia alla cessione gratuita *on-line* dell'intero *database* (utenze affari e residenziali, con esclusione di quelle "riservate") a determinate categorie di soggetti, tra cui gli altri operatori in possesso di licenza (OLO) e i fornitori di accesso a Internet (ISP), senza alcun vincolo di utilizzo; v) l'impegno delle parti a mettere a gara la raccolta pubblicitaria per l'elenco ufficiale abbonati a Telecom Italia a partire dal 1° gennaio 2008; vi) infine la nomina, a opera delle parti, di un fiduciario, ovvero di un'istituzione finanziaria indipendente, per lo svolgimento delle attività di verifica in ordine al rispetto degli impegni sopra descritti.

Tali impegni sono stati ritenuti idonei a rimuovere i potenziali effetti anticoncorrenziali derivanti dall'operazione e a limitare il rafforzamento della posizione dominante da parte di Telecom Italia. Inoltre, al fine di ridurre gli effetti derivanti dall'integrazione delle attività svolte dalle due società con particolare riferimento al mercato della distribuzione di prodotti e servizi di telecomunicazione, l'Autorità, in conformità con il parere espresso in proposito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha ritenuto opportuno inte-

grare gli impegni proposti dalle parti con l'imposizione dell'ulteriore misura di mantenere separate le strutture di distribuzione di prodotti e servizi di Telecom Italia e Seat, nonché i relativi marchi, per un periodo di tempo pari a tre anni. L'Autorità ha pertanto autorizzato la concentrazione subordinatamente al pieno rispetto di tutte le condizioni sopra descritte e prescrivendo a Telecom Italia di presentare in proposito due relazioni di ottemperanza, rispettivamente, entro il termine di nove mesi e di diciotto mesi dalla data della delibera.

*Parere sulle linee guida per l'implementazione dei servizi di accesso*

Su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere, pubblicato nell'aprile 2000, in merito allo schema di provvedimento "Linee guida per l'implementazione dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale e disposizioni per la promozione della diffusione di servizi innovativi". In tale parere l'Autorità ha osservato che in Italia il sistema delle telecomunicazioni è sostanzialmente caratterizzato da un monopolio delle reti di accesso al cliente finale, giacché, diversamente da quanto accade in altri paesi comunitari, l'unica infrastruttura che raggiunge capillarmente l'utenza è la rete telefonica commutata di Telecom Italia. Tale rete appare peraltro caratterizzata da un rapporto fra numero di centrali locali e numero di abbonati serviti di valore estremamente elevato, specie se confrontato con la situazione delle infrastrutture di telecomunicazione degli altri principali paesi europei.



In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto, in via generale, che la misura regolamentare più appropriata per eliminare il perdurare di situazioni monopolistiche in alcuni segmenti di mercato, che possano avere come effetto quello di vanificare un rapido sviluppo dei nascenti processi concorrenziali, sia costituita dall'offerta di servizi di *unbundling* di rete particolarmente articolati, con modalità di fornitura tali da garantire ai nuovi entranti la più ampia possibilità di scelta nella determinazione delle proprie politiche di investimento.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto condivisibile, accanto all'imposizione dell'obbligo di fornitura dell'accesso disaggregato alla rete in rame e di co-locazione, la scelta compiuta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di individuare in capo all'operatore notificato come avente notevole forza di mercato anche obblighi di fornitura del servizio cosiddetto di prolungamento dell'accesso per un periodo di tre anni, di servizio di canale numerico nei casi di indisponibilità dell'accesso fisico, nonché di fornitura del servizio di accesso disaggregato alle connessioni realizzate in fibra ottica.

L'Autorità ha inoltre sottolineato la necessità che gli obblighi previsti debbano essere accompagnati da un'attività di attento controllo regolamentare. In relazione alla determinazione delle condizioni economiche di offerta dei

servizi, l'Autorità ha ritenuto di grande importanza il rispetto dei generali principi di trasparenza, orientamento al costo e, in particolare, di non discriminazione, al fine di evitare fenomeni di compressione dei margini dei nuovi entranti da parte dell'operatore dominante.

In relazione alla durata nel tempo degli obblighi previsti, l'Autorità ha rimarcato l'esigenza di effettuare un contemperamento tra il raggiungimento immediato di condizioni concorrenziali nell'offerta dei servizi attraverso misure di *unbundling* di rete e la necessità di assicurare gli adeguati incentivi per investimenti in nuove infrastrutture tali da garantire piena competitività dei mercati nel medio-lungo periodo. Essa ha pertanto suggerito che l'Autorità di regolamentazione individui una data precisa entro cui riconsiderare il mantenimento o la modifica dell'obbligo di offerta a condizioni tecniche ed economiche regolamentate dei servizi previsti di *unbundling*.

Infine, nell'ambito di una più generale valutazione del futuro assetto concorrenziale per l'offerta di servizi a larga banda, l'Autorità ha ritenuto che, laddove l'operatore tradizionale sia già presente con offerte commerciali al pubblico, quali ad esempio quelle relative alla fornitura di servizi in tecnologia x-DSL da parte di Telecom, la sola previsione di un obbligo in capo a tale società di fornitura agli operatori concorrenti di servizi quali quelli di canale virtuale permanente, con condizioni economiche determinate sulla base del prezzo praticato alla propria clientela e depurato dai costi non pertinenti (cosiddetta offerta di servizi all'ingrosso) sia una misura insufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato e concorrenziale dei mercati.



L'Autorità ha ritenuto viceversa necessario che la suddetta misura debba essere contestualmente accompagnata dall'obbligo di fornitura di un servizio di accesso disaggregato che consenta ai nuovi entranti di installare proprie apparecchiature per l'accesso in tecnologia x-DSL a livello periferico di rete. Tale previsione copre l'ipotesi in cui la connessione locale in rame può essere condivisa fra l'operatore dominante, che continua a offrire servizi di fonia, e il nuovo entrante, che può scegliere di limitare la propria offerta ai servizi a larga banda, e consente da un lato, di garantire che le modalità di offerta di servizi a larga banda non siano condizionate, sotto il profilo qualitativo e di diffusione geografica, dalle scelte tecnologiche dell'operatore dominante; dall'altro, di stimolare lo sviluppo di offerte alternative a quella di Telecom Italia per servizi integrati *wholesale* rivolti a soggetti fornitori di servizi agli utenti finali che presentano livelli di integrazione inferiore a quello degli operatori licenziatari.

In conclusione l'Autorità, in conformità peraltro con i più recenti orientamenti comunitari in materia, ha sottolineato la necessità di prevedere esplicitamente e separatamente, nell'ambito dei servizi da ricomprendere nell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, la presenza di un servizio di utilizzo condiviso del doppino di rame.

*PARERE IN MERITO ALLE PROCEDURE PER IL RILASCIO DELLE LICENZE UMTS*

Nel maggio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in merito agli aspetti concorrenziali concernenti le procedure di gara per il rilascio delle licenze individuali per i sistemi di comunicazione mobile di terza generazione (cosiddetto UMTS). L'Autorità, nel condividere la posizione del Governo e del regolatore in ordine all'introduzione dei sistemi mobili di terza generazione, quale importante stimolo per il miglioramento delle condizioni di concorrenza del mercato delle comunicazioni mobili, ha voluto esprimere alcune considerazioni in merito alla procedura di selezione dei licenziatari.

In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare che la gara costituisce un'occasione per procedere verso un'effettiva valorizzazione economica di risorse scarse quali le frequenze radio. L'Autorità ha, pertanto, ribadito che il criterio di valutazione del miglior prezzo appare il più corretto strumento di selezione in termini di non discrezionalità della scelta e di massimizzazione dell'efficienza. In particolare, l'Autorità ha richiamato la disciplina comunitaria e nazionale in materia di procedure di gara, in base alla quale il prezzo della risorsa frequenziale assegnata deve determinarsi al termine di un processo competitivo che si fondi su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti [44]. In tal senso, l'Autorità ha sottolineato che la normativa vigente stabilisce un quadro di riferimento per quanto concerne i criteri di qualificazione o selezione dei concorrenti, lasciando invece alla discrezionalità dei legislatori nazionali la scelta dei criteri di aggiudicazione, sulla base della più generale disciplina in materia di appalti e concessioni. Nell'ambito di tale disciplina sono sanciti due distinti criteri, quello basato unicamente sul prezzo e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove il secondo, oltre al prezzo stesso, comprende anche elementi di qualità, merito tecnico, caratteristiche funzionali, assistenza *et similia*.

L'Autorità ha evidenziato che non sussiste alcuna preclusione affinché la selezione al fine di assegnare le licenze individuali UMTS sia fondata in maniera decisiva sul prezzo, una volta che lo Stato si sia garantito che tutti i candidati ammessi siano dotati dei requisiti qualitativi, tecnici ed economico-finanziari richiesti. In tal senso appare significativo che nel contesto comunitario e internazionale sia stata ampiamente condivisa la scelta di adottare, ai fini dell'assegnazione delle frequenze necessarie allo sviluppo dei sistemi mobili di seconda (GSM o DCS) e di terza generazione (UMTS), procedure competitive e di selezione fondate sul prezzo.

In questo contesto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato diversamente dalla posizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha sostenuto che la scelta finale dei soggetti assegnatari debba avvenire,



44 Cfr. articolo 10, n. 3, della direttiva CE n. 13 del 10 aprile 1997, in GUCE L 117/15 del 7 maggio 1997, e articolo 2, n. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, in Gazzetta Ufficiale n. 221 del 22 settembre 1997.

piuttosto che in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, in funzione del confronto competitivo sul prezzo, in quanto parametro oggettivo e decisivo di selezione, nel rispetto pieno di tutte le norme al riguardo pertinenti. Infatti, una volta soddisfatta l'esigenza di garantire che tutte le offerte dei partecipanti all'aggiudicazione siano in grado di sviluppare il mercato dei servizi di telecomunicazione interessati, assicurando adeguati livelli di servizio e di innovazione all'utenza, la scelta dei licenziatari dovrebbe basarsi unicamente sul criterio del prezzo, che determina una selezione oggettiva e trasparente, tale da garantire la migliore valorizzazione della risorsa frequenziale ed evitare, al contempo, le difficoltà di confronto derivanti dalla considerazione congiunta di elementi di carattere qualitativo e quantitativo.

*Parere sulle licenze individuali per i sistemi di comunicazione mobile di terza generazione*

Nel giugno 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in merito alle procedure per il rilascio delle licenze individuali per i sistemi UMTS e alle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili. In particolare, in relazione all'introduzione di misure atte a favorire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato dei servizi mobili in Italia, l'Autorità ha espresso alcune valutazioni in merito a una serie di specifici aspetti, riguardanti la possibilità di consentire l'ingresso sul mercato di operatori virtuali di rete mobile, la definizione delle condizioni economiche dei servizi di *roaming* sulle reti degli operatori esistenti, l'opportunità di assegnare gli ulteriori blocchi di frequenze già attualmente disponibili ai nuovi entranti e, infine, la necessità dell'introduzione della portabilità del numero.



L'Autorità ha, in primo luogo, rilevato l'opportunità di favorire, in un mercato come quello italiano, già ampiamente sviluppato tanto sotto il profilo infrastrutturale per i servizi mobili di seconda generazione quanto sotto quello della diffusione dei servizi voce, l'ingresso di operatori virtuali di rete mobile (cosiddetto *Mobile Virtual Network Operator,* MVNO), che, pur non disponendo di una propria infrastruttura, offrano servizi al pubblico ottimizzando l'utilizzo delle reti esistenti e contribuendo al miglioramento delle condizioni di offerta e allo sviluppo di nuovi servizi. In tal senso, l'Autorità ha osservato che nel provvedimento potessero essere utilmente inserite disposizioni proconcorrenziali atte a garantire il diritto di accesso di tali operatori alle reti GSM esistenti, nonché, fatto salvo un periodo idoneo al recupero degli investimenti iniziali, alle future infrastrutture per i sistemi UMTS.

In secondo luogo, l'Autorità ha osservato che l'aver posticipato l'assegnazione delle due ulteriori porzioni di bande dello spettro, di ampiezza ciascuna 2x5 MHz, alla seconda metà del 2003 potesse costituire un elemento di incertezza che rischiava di disincentivare la realizzazione di reti atte a offrire servizi innovativi da parte dei nuovi operatori entranti. Pertanto, al fine di garantire a questi ultimi operatori l'effettiva possibilità di introdurre servizi

innovativi, l'Autorità ha espresso l'esigenza di riservare loro, già direttamente in occasione della prima assegnazione, la possibilità di partecipare all'assegnazione di un blocco di frequenze che addizionasse all'iniziale spettro previsto, di 2x10 MHz, anche gli ulteriori blocchi di 2x5 MHz, fino a una banda complessiva di 15 MHz.

In relazione all'introduzione del diritto al *roaming* sulle reti GSM da parte dei soggetti nuovi entranti, l'Autorità ha osservato che tale misura appariva idonea a consentire ai nuovi operatori una immediata presenza nel mercato dei servizi mobili, non appena essi avrebbero raggiunto un livello minimo di copertura tramite le proprie reti. L'Autorità ha, tuttavia, sottolineato che la validità del *roaming* come misura pro-competitiva dipendeva in primo luogo dal prezzo del servizio stesso, evidenziando che per i due principali gestori mobili Tim e Opi, notificati come aventi notevole forza di mercato, vige un principio di orientamento al costo per i servizi offerti. A tale riguardo, l'Autorità ha ritenuto opportuna l'adozione, nella stessa definizione del criterio di orientamento al costo, del riferimento a elementi di costo relativi a servizi equivalenti al *roaming*, quali ad esempio, le chiamate cosiddette *on net*, cioè in partenza e a destinazione di numeri della medesima rete mobile. Nel caso di queste chiamate, infatti, il servizio svolto dal gestore mobile si configura pressoché identico a quello svolto nella prestazione del *roaming*.



Per quanto concerne la durata del diritto di *roaming*, l'Autorità ha osservato che i termini di 30 mesi su tutto il territorio nazionale e di 60 mesi nelle aree non direttamente coperte apparivano troppo estesi, in considerazione della circostanza che la tecnologia UMTS consente una copertura del territorio equivalente a quella ottenibile con il sistema GSM-900 (con particolare riferimento alla numerosità delle celle necessarie a coprire le aree extraurbane) e tenuto conto dell'opportunità che per gli aggiudicatari nuovi entranti sia mantenuto un forte incentivo a realizzare rapidamente reti proprie al fine di poter offrire servizi innovativi. In questo contesto, l'Autorità ha sottolineato che una disposizione che limiti il diritto di *roaming* a condizioni economiche regolamentate al periodo strettamente necessario alla realizzazione di una rete nazionale appare dal punto di vista concorrenziale come lo strumento più idoneo ad incentivare l'effettivo sviluppo di reti basate sul nuovo sistema UMTS e a consentire, di conseguenza, l'innovazione nell'offerta di servizi mobili.

In merito all'introduzione della portabilità del numero sulle reti mobili, l'Autorità ha, infine, ribadito quanto già espresso in occasioni dei precedenti pareri in materia di servizi mobili, in ordine alla necessità di procedere quanto prima all'avvio di tale servizio al fine di stimolare il livello di concorrenza del mercato, in considerazione dell'ampiezza della clientela radiomobile, nonché della rilevanza del vincolo che l'assenza di portabilità del numero determina per categorie crescenti di utenti.

*PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA*

Nel settembre 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 2000.

L'Autorità ha espresso apprezzamento per degli emendamenti proposti nel provvedimento, considerati idonei a rimuovere alcuni dei principali aspetti di discriminazione, non trasparenza ed eccessiva onerosità delle condizioni di interconnessione presentate da Telecom Italia. Si tratta, in particolare, delle disposizioni del provvedimento volte all'inserimento nell'Offerta delle condizioni economiche e tecniche relative al servizio di transito verso numerazioni non geografiche di operatori terzi; alla fornitura dei collegamenti trasmissivi di interconnessione e interfacce di rete a 155 Mbit/s, nonché dei collegamenti trasmissivi in estensione a velocità di 34 e 155 Mbit/s; ai servizi di interconnessione per linee affittate; all'accesso di abbonati Telecom Italia a tutti i numeri non geografici assegnati all'operatore interconnesso. Analogamente, l'Autorità ha ritenuto condivisibili le disposizioni volte a modificare le condizioni economiche per la fornitura dei servizi di preselezione dell'operatore (cosiddetta *carrier preselection*) e di portabilità del numero (cosiddetta *number portability*), nel perseguimento del principio di orientamento al costo e al fine di incentivare l'operatore dominante alla massima efficienza.



Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere alcune specifiche considerazioni volte a promuovere uno sviluppo ancor più efficace di condizioni di interconnessione effettivamente concorrenziali e favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di pervenire, entro un termine stringente, all'individuazione dei criteri per la definizione del costo d'interconnessione sulla base dei costi effettivamente sostenuti, ritenendo peraltro non procrastinabile la fissazione delle scadenze per introdurre una nuova metodologia per la determinazione delle condizioni economiche di interconnessione basata sui costi prospettici incrementali di lungo periodo. L'Autorità ha inoltre sottolineato come il ricorso al criterio della "migliore prassi corrente", con riferimento ai valori rilevati in ambito europeo (cosiddetto *benchmark* europeo), debba costituire una metodologia di carattere transitorio alla quale fare opportunamente riferimento in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi adottato da Telecom Italia, auspicando peraltro l'introduzione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato sulla distanza chilometrica, in quanto più oggettivo rispetto all'architettura di rete di Telecom Italia e quindi idoneo a garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione, un più razionale impiego dell'infrastruttura del gestore dominante da parte degli operatori interconnessi e suscettibile di incentivare la nascita di nuove infrastrutture.

Nel perseguimento dell'obiettivo di apertura del mercato locale e in ossequio al principio delle pari opportunità, l'Autorità ha indicato, in generale, la necessità che l'offerta *retail* al pubblico di nuove proposte commerciali, da parte dell'organismo notificato come avente notevole forza di mercato, sia possibile solo a seguito di una corrispondente offerta di servizi di interconnessione *wholesale.* In particolare, l'Autorità ha espresso l'avviso che nell'ambito del provvedimento in oggetto sia previsto l'obbligo di introduzione da parte di Telecom Italia anche di condizioni di interconnessione su base forfettaria (*flat rate*), ovvero indipendenti dalla quantità di traffico interconnesso.

Con riferimento ai servizi forniti tramite numerazioni non geografiche, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la disposizione dello schema di provvedimento volta all'esplicitazione nell'Offerta dei corrispettivi richiesti da Telecom Italia per l'accesso di propri abbonati a numerazioni non geografiche di altro operatore, in relazione alle attività di trasporto delle chiamate, fatturazione e copertura del rischio insolvenza laddove sussistenti.

L'Autorità ha, inoltre, ribadito che le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa società, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.



L'Autorità ha quindi espresso apprezzamento per la disposizione dello schema di provvedimento che ha ribadito l'obbligo di inserimento del servizio di instradamento del traffico internazionale uscente nell'Offerta, ritenendo l'eventuale soppressione dell'obbligo in questione incompatibile con l'attuale livello di concorrenzialità del mercato, caratterizzato dalla persistenza di una posizione dominante di Telecom Italia sia in termini di quota di mercato, sia in termini di presenza di barriere all'entrata da parte degli altri operatori. Analoga soddisfazione è stata espressa con riguardo alla disposizione che impone a Telecom Italia la disaggregazione dell'offerta del servizio di accesso alle stazioni di approdo dei cavi sottomarini rispetto alla fornitura dei cosiddetti circuiti di *backhauling*, ovvero i circuiti dedicati necessari per collegare le suddette stazioni alla rete dell'operatore interconnesso richiedente, da fornirsi alle condizioni commerciali previste per le linee affittate e senza limiti di capacità.

Con riferimento alla riconosciuta possibilità per Telecom Italia di proporre in via sperimentale offerte "a prenotazione", consistenti nella pubblicazione sul sito *web* di un'offerta per il trasporto verso estero caratterizzata da direttrici di traffico, prezzo, volume di traffico minimo e massimo, periodo di validità, livelli di qualità e termini per aderire all'offerta, da aggiudicarsi in base al modello britannico "*first come, first served*", l'Autorità ha ritenuto opportuno formulare le seguenti osservazioni. In primo luogo, tenuto conto del limitato periodo temporale di validità dell'autorizzazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dell'ambito di applicazione circoscritto

alle direttrici di traffico per le quali risulta sussistere un certo grado di concorrenzialità (Unione europea e Nord America), l'Autorità ha sottolineato che l'autorizzazione provvisoria non appare suscettibile di alterare la concorrenza nell'offerta del servizio di trasporto internazionale. In secondo luogo, l'Autorità ha evidenziato che l'offerta "a prenotazione" di Telecom Italia è caratterizzata comunque da una natura sperimentale, è subordinata a modalità di comunicazione preventiva all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ed è sottoposta all'attività di monitoraggio di quest'ultima che ne verificherà la rispondenza ai principi di orientamento al costo, non discriminazione e trasparenza, al fine di garantire lo sviluppo di corretti meccanismi concorrenziali nel mercato del traffico internazionale.

Nell'ambito della segnalazione, l'Autorità ha altresì condiviso la disposizione relativa alla modifica delle condizioni economiche proposte da Telecom Italia per l'apertura di numerazioni non geografiche, basata sull'individuazione dei costi relativi alle specifiche attività necessarie per la configurazione della rete. Tale intervento, oltre a perseguire l'obiettivo che ciascun operatore sopporti i costi per l'adeguamento della propria rete e dei sistemi di fatturazione, risulta in linea con i principi generali in tema di interconnessione e interoperabilità dei servizi.

In merito alla prestazione di *number portability*, avendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni già previsto l'adozione di una soluzione tecnica che consenta la minimizzazione del costo di instradamento, quale il cosiddetto "*onward routing*", l'Autorità non ha ritenuto opportuno riconoscere l'applicabilità delle più onerose condizioni economiche proposte da Telecom Italia, seppure per un limitato periodo temporale, in quanto in contrasto con l'obiettivo di massima efficienza e minimizzazione dei costi e in pregiudizio dello sviluppo di condizioni concorrenziali nei mercati dei servizi di telecomunicazioni. Infine, l'Autorità ha sottolineato la necessità che nel provvedimento sia fissato il termine entro il quale realizzare la soluzione tecnica basata sull'utilizzo di un *database* centralizzato per l'immediata interrogazione e corretto instradamento delle chiamate verso numeri portati, che consentirebbe di evitare l'attuale aggravio dei costi derivante dall'utilizzo inefficiente di risorse di rete.



## SERVIZI POSTALI

### *Evoluzione della normativa*

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio". Il decreto disciplina gli ambiti della liberalizzazione delle attività nel settore postale, defi-

nendo l'ambito del servizio universale, l'estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l'obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

Nella fase di predisposizione di tale decreto l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, che il concreto recepimento dei criteri generali della direttiva, si risolvesse nel contesto italiano in un ampliamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in regime di concorrenza, con un risultato complessivo difforme rispetto a quello voluto dalla direttiva e chiaramente restrittivo degli spazi concorrenziali già limitati esistenti a livello nazionale[45]. Su questi temi è intervenuta anche la Commissione CE, la quale con decisione del 21 dicembre 2000, ha ritenuto che le "norme italiane che disciplinano il settore postale e in particolare l'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999, violano l'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82 del Trattato, nella misura in cui eliminano la concorrenza con riferimento alla fase di recapito a data e ora certa dei servizi di posta elettronica ibrida" [46].

Secondo la nuova normativa, il servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a due chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

La fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo di quindici anni. Per assicurare il finanziamento del servizio universale vengono riservati a Poste Italiane i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso inferiore a 350 grammi o di prezzo inferiore a 6.000 lire. Rientrano, inoltre, nell'ambito della riserva gli invii di pubblicità diretta per corrispondenza destinati a un numero inferiore a 10.000 persone per campagna pubblicitaria. L'articolo 13 del decreto legislativo n. 261/99 dispone che le tariffe dei servizi riservati siano fissate dall'Autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Per quanto concerne i servizi di trasporto di pacchi e colli fino a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, si rileva che questi erano già usciti dall'ambito della riserva a seguito dell'approvazione



45 PARERE SUL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA SUI SERVIZI POSTALI, in Bollettino n. 16/1999.

46 Decisione della Commissione, del 21 dicembre 2000, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 86 del Trattato CE, riguardante la prestazione in Italia di alcuni nuovi servizi postali che garantiscono il recapito a data od ora certe, in GUCE L 63/59 del 3 marzo 2001.

della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", collegata alla legge finanziaria per il 1997. In conformità con la vigente normativa, dovrebbero pertanto essere assicurati una serie di servizi rientranti nella definizione di servizio universale: in regime di monopolio legale tramite Poste Italiane per la parte riservata e in un contesto concorrenziale per la parte esclusa dalla riserva.

Le imprese che vogliono operare nei mercati postali appartenenti all'ambito del servizio universale non riservato, devono ottenere una licenza individuale, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 261/99, per ognuna delle attività che intendono svolgere. I decreti attuativi sono stati emanati solo recentemente e, pertanto, poche imprese sono attualmente in condizione di operare in tali settori.

Le imprese licenziatarie, a differenza di Poste Italiane, devono contribuire al Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, le cui modalità di funzionamento sono state disciplinate dal Regolamento del Ministero delle Comunicazione dell'8 marzo 2001. Considerato che ancora non è noto quale sarà l'entità del contributo effettivamente richiesto ai titolari di licenza individuale, né l'ammontare degli oneri del servizio universale da finanziare, non è possibile allo stato valutare le conseguenze concorrenziali dell'operare del fondo. In ragione della novità normativa e dell'incertezza ancora esistente circa l'onere associato al Fondo di compensazione, di fatto il servizio universale non riservato appare svolto ancora quasi esclusivamente da Poste Italiane.



*Poste Italiane-SDA express courier-Bartolini/Consorzio logistica pacchi*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in relazione alla costituzione di una società consortile, denominata Consorzio Logistica Pacchi Scpa (CLP), da parte di Poste Italiane Spa, SDA Express Courier, impresa già controllata da Poste Italiane, e Bartolini Spa. L'intesa era stata comunicata ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. La società consortile CLP, il cui capitale sociale risulta detenuto per il 51% da Poste Italiane, il 25% da SDA Express Courier e il restante 24% da Bartolini, ha per oggetto l'esecuzione di attività strumentali di riparazione, trazione, consegna, deposito e custodia sul territorio nazionale dei pacchi di Poste Italiane. In particolare nel contratto tra Poste Italiane e CLP è previsto che Poste, in qualità di fornitore del servizio universale, si avvalga di CLP per lo svolgimento delle attività strumentali di smistamento, instradamento e consegna di pacchi postali. Per lo svolgimento di tali attività strumentali è inoltre previsto che CLP possa far ricorso ai servizi e alla rete delle sue consorziate, SDA Express Courier e Bartolini.

L'Autorità intende valutare se l'accordo, in quanto intercorrente tra il primo operatore del mercato, il quale occupa una posizione di assoluto rilievo in virtù del lungo periodo trascorso in situazione di monopolio legale, e uno dei principali concorrenti su scala nazionale, possa costituire un'intesa restrittiva

della concorrenza. Bartolini rappresenta, infatti, uno dei principali operatori attualmente in grado di porsi in effettiva concorrenza, su scala nazionale, con Poste Italiane sul mercato dei servizi postali pacchi nell'ambito del servizio universale. Tale società ha la struttura per svolgere le attività di instradamento e distribuzione di pacchi su larga scala, come dimostra il fatto che presta tali servizi a favore di Poste Italiane. Inoltre, Bartolini ha un congruo numero di punti di accesso e un *know how* tali da poter svolgere immediatamente e con costi estremamente ridotti anche le attività di raccolta e smistamento.

La struttura distributiva e lo specifico *know how* già acquisiti da Bartolini consentirebbero, dunque, a tale società, in assenza dell'accordo comunicato, di operare direttamente in concorrenza con Poste Italiane nel mercato di riferimento, come peraltro già avviene in diversi mercati contigui (trasporto espresso, corriere tradizionale per pacchi diversi da quelli postali, ecc.). Sulla base di tali considerazioni l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un procedimento istruttorio per valutare gli eventuali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'intesa. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

## INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

### Servizi assicurativi e fondi pensione

#### *Assetto dei mercati, evoluzione della normativa e interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'ultimo anno il settore assicurativo, e in particolare quello dell'assicurazione della responsabilità civile auto, è stato interessato da significativi interventi sia di tipo normativo che da parte dell'Autorità, in ragione dell'esito insoddisfacente del processo di liberalizzazione tariffaria. Tale processo era stato avviato per effetto della Direttiva 92/49/CEE[47], recepita in Italia con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, la quale ha per l'appunto liberalizzato le tariffe nel ramo della responsabilità civile auto, nonché le condizioni generali di contratto.

Per quanto riguarda gli effetti della liberalizzazione nel nostro paese era prevedibile che essa generasse gli stessi effetti positivi prodottisi in paesi, quali Francia e Inghilterra, che avevano già proceduto alla deregolamentazione del mercato. In particolare, era lecito attendersi un contenimento dei costi e dei prezzi da parte delle imprese, nonché l'ingresso sul mercato di nuove imprese, soprattutto estere, e una redistribuzione delle quote di mercato.

47 Direttiva 92/49/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.

Per converso, così come emerge dalle analisi condotte dall'Autorità, sia nel corso dell'indagine conoscitiva sul ramo RC auto, attualmente in fase di ultimazione, che nel quadro dell'istruttoria sull'intesa coinvolgente numerose imprese attive nel settore, l'esito del processo di liberalizzazione risulta sostanzialmente deludente. In meno di sei anni le tariffe applicate per ciascun profilo tariffario sono in media più che raddoppiate, in un contesto nel quale le imprese si sono mostrate incapaci di contenere i propri costi produttivi. Contestualmente, le quote di mercato delle imprese sono rimaste sostanzialmente stabili, con le uniche variazioni derivanti dai processi di acquisizione e fusione. Da tali dati già emerge con evidenza come a seguito del processo di liberalizzazione non si siano affermate corrette dinamiche concorrenziali nel settore dell'assicurazione RC auto.

Né, poi, in tale mercato la presenza di un numero relativamente elevato di imprese e la proliferazione di profili tariffari possono essere considerati come indicatori di concorrenza, a fronte dell'impossibilità per i consumatori di beneficiare della varietà dell'offerta. Difatti, laddove i consumatori incontrano oggettive difficoltà a confrontare in termini di qualità e di prezzo i prodotti offerti dalle diverse imprese, viene meno la necessaria azione di arbitraggio che consente il perseguimento di equilibri concorrenziali.

Peraltro, è emerso dagli interventi effettuati nel settore dall'Autorità, che le caratteristiche del mercato sono state in larga parte determinate da un deliberato comportamento strategico delle imprese di assicurazione. In un contesto caratterizzato dalla difficoltà per i consumatori di comprendere le clausole contenute nei contratti assicurativi, la proliferazione di profili tariffari, il mancato utilizzo da parte delle imprese dello strumento pubblicitario per promuovere i propri prodotti, nonché la diffusione di forme di distribuzione in esclusiva, che non consente confronti tra i diversi prodotti offerti, rappresentano segnali della precisa volontà delle imprese di evitare il confronto concorrenziale. A ciò si aggiunga che le imprese procedono sistematicamente a estesi scambi di informazione relativi ai prezzi e alle condizioni contrattuali concretamente praticate; ciò oltre a provare le difficoltà esistenti nel confrontare i prodotti delle diverse imprese, dimostra altresì la volontà delle stesse di monitorare il rispetto dell'equilibrio collusivo esistente sul mercato.

L'anomala evoluzione del settore assicurativo, in particolare delle assicurazioni nel comparto dell'auto, è stata anche oggetto di numerosi interventi da parte di Parlamento e Governo. Nel corso degli ultimi due anni il Parlamento ha avviato ben due indagini conoscitive, di cui una condotta dalla Commissione Industria del Senato e l'altra intrapresa su iniziativa della Commissione Finanze della Camera dei Deputati. In data 28 marzo 2000, il Governo ha varato, inoltre, un discusso decreto legge, recante disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche, convertito con modifiche con la legge 26 maggio 2000, n. 137, nel quale sono contenute alcune importanti misure per il settore dell'assicurazione RC auto. La misura più controversa è quella relativa al blocco per un anno delle tariffe applicate dalle sin-

gole imprese; con riferimento a tale misura, il Governo italiano è stato deferito dalla Commissione europea innanzi alla Corte di Giustizia CE per violazione della Terza Direttiva danni, la quale prevede un divieto generale per gli Stati membri di intervenire sui prezzi e sulle condizioni di contratto offerti dalle imprese, a eccezione dei casi di misure generali di contenimento dell'inflazione.

Recentemente, infine, è stata approvata la legge 5 marzo 2001, n. 57, collegata alla legge finanziaria 2000, recante "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati", la quale contiene alcune norme relative alla trasparenza nel settore dell'assicurazione RC auto. In particolare, la legge prevede in sostanza l'obbligo per le imprese di assicurazione di comunicare, con cadenza semestrale, all'Isvap e al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, le tariffe di riferimento adottate per alcuni profili tariffari e per ciascuna provincia italiana. L'iniziativa del Governo, pur condivisibile quanto a obiettivi perseguiti, rischia di avere limitati effetti in considerazione dell'elevato numero di profili tariffari esistenti.

In siffatto contesto, va inquadrato il recente intervento dell'Autorità nel settore dell'assicurazione auto, teso a sanzionare una pratica concordata realizzata da tutte le principali imprese assicurative operanti in Italia, avente a oggetto il rifiuto coordinato di vendere disgiuntamente le polizze di incendio e furto da quella obbligatoria di responsabilità civile, nonché un esteso scambio di informazioni effettuato attraverso una società di consulenza esterna e riguardante dati commerciali sensibili (RC AUTO). Al 31 marzo 2001 è inoltre in corso un'istruttoria in merito a un accordo di distribuzione di polizze assicurative del ramo vita attraverso il canale bancario (ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA).



*RC AUTO*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso una complessa istruttoria nel settore assicurativo, avviata a seguito dei risultati di un'indagine condotta dal Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, in relazione alle concrete modalità di assunzione delle polizze nel settore dell'assicurazione auto. L'indagine della Guardia di Finanza, realizzata su un campione di 90 agenzie rappresentative dei primi 15 gruppi assicurativi nei rami rilevanti, aveva fatto emergere una omogeneità di comportamento delle imprese soprattutto nel rifiutare l'assunzione del rischio incendio e furto separatamente da quello relativo alla responsabilità civile. Il procedimento è stato successivamente esteso, sulla base di altre evidenze documentali, con riferimento all'attività di scambio di informazioni realizzata da numerose imprese di assicurazione tramite la società di consulenza R.C. Log Srl. Emergeva così che, all'indomani della liberalizzazione tariffaria nel ramo RC auto le imprese assicuratrici avevano escogitato sofisticati artifici per realizzare l'obiettivo di un capillare scambio di dettagliate informazioni in grado di alterare significativamente il gioco concorrenziale, anche in relazione alla determinazione dei prezzi.

La valutazione di tali condotte è stata effettuata prendendo a riferimento due mercati rilevanti: quello dell'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica e quello dell'assicurazione contro i rischi auto diversi dalla responsabilità civile, con particolare riferimento a furto e incendio. Dal punto di vista geografico entrambi i mercati sono stati definiti come nazionali, giacché i comportamenti valutati erano direttamente posti in essere dalle imprese fornitrici di polizze di assicurazione e influenzavano l'intero mercato nazionale.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione, nel corso dell'istruttoria è emerso un parallelismo assoluto di comportamenti tra le imprese di assicurazione interessate da una peculiare quanto ingegnosa fattispecie di *tie-in*: essa consisteva nella riscontrata pratica di generalizzati rifiuti a contrarre polizze per la copertura dei rischi incendio e furto di autovetture anche nuove, qualora il richiedente non avesse già stipulato, o contestualmente stipulasse, presso la stessa compagnia la polizza per la responsabilità civile. Dall'evidenza raccolta nel procedimento è stato infatti possibile accertare l'assenza di motivazioni plausibili di prudenza assicurativa che potesse giustificare il parallelismo di comportamento tra le compagnie di assicurazione, diverse dalla concertazione. Al riguardo, l'Autorità ha considerato le seguenti circostanze: i) i due tipi di rischi assicurati, sebbene riferiti allo stesso bene, sono fondamentalmente diversi e statisticamente indipendenti; ii) le caratteristiche dell'assicurato rilevanti per la valutazione del rischio di responsabilità civile (per esempio l'età, la professione, il sesso, l'anzianità di guida, ecc.) non esercitano alcuna influenza con riferimento alla valutazione del rischio incendio o furto; sicché, l'esposizione al rischio che l'auto sia trafugata o subisca un incendio prescinde dalla cautela dell'assicurato nella guida dell'autoveicolo o dalla probabilità che provochi incidenti; iii) le due assicurazioni sono sottoposte a normative profondamente diverse (solo la responsabilità civile è obbligatoria) e i prezzi sono determinati con criteri distinti; iv) i due prodotti possono essere venduti separatamente, come mostra, tra l'altro, la pratica di alcune case automobilistiche che offrono la polizza incendio e furto agli acquirenti di un'autovettura. Né può escludersi che l'interesse del consumatore alla stipula della polizza incendio e furto possa nascere in un momento successivo rispetto a quello della sottoscrizione della polizza sulla responsabilità civile. Su tali presupposti, l'Autorità ha ritenuto che il grado di complementarità della domanda dei due prodotti fosse molto limitato e comunque tale da non giustificare l'imposizione alla clientela di un obbligo di acquisto congiunto delle polizze incendio e furto.

L'Autorità ha, inoltre, escluso che l'abbinamento dei due tipi di polizza fosse finalizzato a evitare comportamenti fraudolenti, secondo le compagnie assai diffusi successivamente alla stipula di un'assicurazione contro il furto e l'incendio. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che le imprese avrebbero potuto facilmente cautelarsi da frodi tramite l'adozione di strumenti meno restrittivi della concorrenza, quali, ad esempio, accertamenti fattuali di non particolare onerosità (libretto di circolazione, certificato di proprietà, verifica dell'esi-

stenza dell'autovettura, ecc.). Sulla base di tali evidenze, l'Autorità ha concluso che l'unica finalità dell'abbinamento fosse quella di isolare dalla concorrenza il mercato delle polizze per la copertura di rischi auto diversi dalla responsabilità civile, per tenere in tal modo elevati i prezzi di tali polizze in un settore particolarmente profittevole, rendendolo così tributario del ramo RC auto, in virtù di tale artificioso abbinamento. In un mercato effettivamente concorrenziale, le imprese non avrebbero avuto convenienza a rifiutare la prestazione di un prodotto particolarmente profittevole, senza la certezza, per ciascuna di esse, circa l'uniforme comportamento da parte dei suoi concorrenti; altrimenti, nessuna compagnia avrebbe adottato la strategia "suicida" di rifiutare la stipula di una polizza particolarmente profittevole, restando, al contempo, obbligata per legge a stipulare, sia pure con altri assicurandi, una polizza per la quale invece si profila, siccome si sostiene, la certezza statistica della perdita. Risulta così evidente che il rifiuto di contrarre la sola polizza incendio e furto è un comportamento che risulta conveniente soltanto nel quadro di certezze scaturenti dalla vincolatività per tutte le imprese dell'intesa collusiva.

Quanto alle condotte relative allo scambio di informazioni, gli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che i comportamenti delle imprese di assicurazione, realizzati attraverso i servizi della società RC Log, costituivano una complessa intesa orizzontale finalizzata allo scambio di informazioni sensibili di natura commerciale. L'intesa si era realizzata attraverso un unico circuito informativo fondato sul principio della reciprocità. Per il funzionamento del meccanismo le imprese avevano intrattenuto contatti diretti e indiretti, volti a definire le linee della collaborazione e, in alcuni casi, a selezionare anche le imprese ammesse allo scambio.



Nella sua valutazione, l'Autorità ha in primo luogo constatato l'inapplicabilità alle condotte considerate del Regolamento comunitario n. 3932/92[48] relativo all'esenzione dal divieto di intese restrittive, ai sensi dell'articolo 81.3 del Trattato, di quegli accordi tra imprese di assicurazione concorrenti aventi quale scopo la raccolta in comune di statistiche necessarie per la corretta stima del rischio da assicurare. Tale Regolamento prevede infatti l'esenzione nell'ipotesi in cui la collaborazione riguardi la sola raccolta di un numero sufficiente di informazioni statistiche, in forma anonima e aggregata, finalizzata esclusivamente alla elaborazione del premio puro, senza comprendere voci ulteriori ed estranee al rischio da assicurare (vale a dire caricamenti di sicurezza, redditi derivanti da riserve, spese amministrative e commerciali, ecc.). Sicché non rientrano nel suo campo di applicazione gli scambi di informazioni afferenti le variabili che influenzano il livello dei premi da applicarsi ai contraenti.

48 Regolamento (CEE) 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, in GUCE L 398/7 del 31 dicembre 1992.

Le informazioni scambiate dalle imprese di assicurazione mediante RC Log riguardavano, tra l'altro, proprio i dati (premi commerciali) che il citato Regolamento ha esplicitamente voluto sottrarre all'esenzione. Ciò posto, l'Autorità ha ritenuto che il meccanismo posto in essere dalle parti costituisse un sistema istituzionalizzato di scambio di dati sensibili (tariffe, sconti, modalità di assunzione, condizioni contrattuali, incassi, sinistri, previsioni sull'evoluzione del mercato e costi di gestione) volto a facilitare le previsioni circa il comportamento dei concorrenti, con la conseguenza di creare un'artificiosa trasparenza nel mercato.

Le parti hanno eccepito in proposito che tale scambio di informazioni sarebbe lecito, in ragione della natura pubblica dei dati raccolti dalle imprese attraverso la società RC Log. Al contrario, l'Autorità ha osservato che la trasparenza del mercato assicurativo dal lato dell'offerta raggiunta attraverso la raccolta e lo scambio anche di dati pubblici è suscettibile di generare effetti distorsivi della concorrenza. Peraltro, proprio la circostanza, evidenziata dalle parti, secondo cui le imprese avrebbero potuto autonomamente procurarsi tali informazioni, ma solo attraverso una procedura più complicata, onerosa e che avrebbe richiesto molto più tempo, è stata considerata una conferma del fatto che in un mercato non oligopolistico, quale quello dell'assicurazione auto, la creazione di un unico circuito informativo risulta essenziale per il raggiungimento di un equilibrio collusivo e, perciò, contraria ai principi e alle norme posti a tutela della concorrenza.



In tal modo, mentre al consumatore risultava concretamente impraticabile un tempestivo confronto tra i premi praticati da tutte le compagnie, era invece dato a ciascuna di esse di ricevere sistematicamente e in tempo reale, tramite le elaborazioni della società di consulenza, un completo set di informazioni circa tutte le variabili strategiche relative all'evoluzione dei premi praticati dalla concorrenti; sicché ciascuna era informata sulle tariffe, gli sconti, le modalità di assunzione, le condizioni contrattuali, gli incassi e i sinistri delle concorrenti. L'informazione si estendeva anche alle previsioni di ciascuna impresa in ordine all'evoluzione futura delle variabili chiave per la costruzione delle tariffe: ciò in proiezione anche prospettica, sì da costituire efficace strumento per verificare la reazione delle imprese concorrenti alle proprie iniziative incrementative delle tariffe, conseguendo, così, la certezza per programmare, dopo il necessario periodo di riallineamento, un'ulteriore iniziativa incrementativa. Si è pertanto verificata l'accentuata presenza anche con cadenza trimestrale degli incrementi delle tariffe, senza che ciò abbia inciso significativamente sulle rispettive posizioni di mercato. Tali incrementi infrannuali, peraltro, contrastano la prassi assicurativa prevalente in tutti gli altri rami, per i quali le rilevazioni statistiche sono calcolate su base annuale. Dell'illiceità di tale esteso coordinamento, che riduceva significativamente l'incertezza sul loro reciproco comportamento, le imprese erano ben consapevoli, atteso che il loro nominativo era criptato da RC Log, ma decifrabile soltanto dalle compagnie, taluna delle quali ha anche tentato di occultare la propria partecipazione agli Osservatori gestiti da RC Log.

Sulla base di queste argomentazioni, l'Autorità ha ritenuto che lo scambio di informazioni tra imprese di assicurazione, realizzato attraverso la società di consulenza RC Log, configurasse una fattispecie lesiva della concorrenza, consistente nella eliminazione dell'incertezza circa il comportamento dei concorrenti nei mercati dell'assicurazione auto e nella conseguente omogenizzazione delle condotte commerciali delle imprese, che permetteva loro di determinare premi commerciali più elevati rispetto a quelli che si sarebbero registrati in un mercato concorrenziale.

L'intesa realizzata tramite RC Log è stata ritenuta una infrazione particolarmente grave avendo coinvolto, seppure con intensità diversa, un numero molto elevato di imprese e tale dunque da attenuare sensibilmente il grado di concorrenza nei mercati interessati, come rilevabile dalla stabilità delle quote di mercato e dai crescenti tassi di incremento dei prezzi, soprattutto nel periodo più recente, ben superiori alla media europea. Su tali presupposti, l'Autorità ha irrogato una rilevante sanzione alle imprese parti dell'intesa, modulandone l'entità tra l'1% e il 3,8% del fatturato delle imprese nei mercati interessati, a seconda delle diverse responsabilità, pari complessivamente a quasi 700 miliardi di lire.

*ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA*

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese Assicurazioni Generali Spa, Adriavita Spa e Cardine Banca Spa in relazione a un accordo di bancassicurazione comunicato all'Autorità ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. L'accordo ha a oggetto la distribuzione delle polizze vita di Adriavita, società controllata da Generali e in cui Cardine Banca detiene una partecipazione di minoranza, mediante la rete di sportelli della stessa Cardine Banca. L'Autorità ha avviato l'istruttoria al fine di verificare se l'intesa in esame sia suscettibile di contribuire in modo significativo all'effetto di chiusura del mercato in numerose province, localizzate prevalentemente nel Nord-est d'Italia, dove il settore dell'assicurazione vita, in particolare sotto il profilo distributivo, presenta da tempo significative problematiche concorrenziali. A tal riguardo, infatti, già nel 1997 l'Autorità aveva ritenuto che un altro accordo di bancassicurazione stipulato tra Generali e Unicredito fosse suscettibile di generare un effetto di chiusura del mercato della distribuzione delle polizze assicurative ramo vita[49]. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.



## Servizi finanziari

*CARTE DI CREDITO*

Nella sua adunanza del 7 febbraio 2001 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria in merito a una presunta intesa tra le società Servizi

49 Cfr. Decisione ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO, in Bollettino n. 22/1997.

Interbancari Spa, American Express Service Europe Ltd e The Diners Club Europe Spa nell'attività di convenzionamento ed emissione delle carte di credito. Nella medesima data anche la Banca d'Italia ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Servizi Interbancari Spa, Deutsche Bank Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Findomestic Banca Spa e Cariplo (Gruppo Intesa) al fine di verificare eventuali comportamenti lesivi della concorrenza consistenti nella fissazione di condizioni uniformi per l'emissione e il convenzionamento delle carte di pagamento bancarie.

L'Autorità ha avviato il proprio procedimento in seguito alle denunce di alcune associazioni di consumatori, delle federazioni dei gestori delle stazioni di rifornimento del carburante e di un privato che segnalavano l'imposizione di commissioni omogenee da parte delle tre società che gestiscono le carte di credito. In particolare, le segnalazioni si riferiscono alla commissione di 1.500 lire, a carico dei titolari delle carte di credito, per le operazioni di pagamento effettuate presso gli impianti di distribuzione del carburante e alla commissione, pari allo 0,50%, a carico dei gestori degli impianti di distribuzione del carburante, per le singole operazioni di pagamento effettuate con carta di credito.

Il procedimento istruttorio è pertanto volto a verificare l'eventualità che tale parallelismo di comportamenti sussista e che possa essere ricondotto a un accordo o a una pratica concordata in violazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.



## SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto un procedimento istruttorio in relazione a una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza tra medici nei rapporti con gli enti di assistenza sanitaria integrativa (ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI) e ha avviato due istruttorie per valutare possibili intese restrittive della concorrenza nella vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie e nell'ambito delle prestazioni professionali di architetti e ingegneri (SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI; FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO). Sono stati inoltre effettuati due interventi di segnalazione in relazione a disposizioni normative tali da restringere la concorrenza nel settore delle attività professionali (PARERE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA; SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE PER LA PRESTAZIONE DEI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA).

### *ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI*

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, di trentasette Ordini Provinciali dei Medici Chirurghi e Odontoiatri e delle sezioni provinciali di Trento dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani e dell'Associazione

Italiana Odontoiatri. Il procedimento era stato avviato al fine di verificare la compatibilità con le norme di concorrenza di due delibere adottate dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, rispettivamente nel 1985 e nel 1997, successivamente recepite dagli Ordini Provinciali coinvolti. Tali delibere disciplinavano le condizioni alle quali i medici avrebbero dovuto stipulare convenzioni con gli enti mutualistici. Il procedimento è stato avviato, inoltre, anche nei confronti di due decisioni delle assemblee delle sezioni di Trento dell'Associazione Italiana Odontoiatri (decisione del 3 maggio 1999) e dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani (decisione del 19 aprile 1999) volte a fissare la misura dello sconto che i professionisti iscritti avrebbero potuto applicare agli assistiti di una mutua locale.

Più specificamente, le delibere della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri fissavano i requisiti che gli enti di assistenza sanitaria integrativa avrebbero dovuto soddisfare affinché i singoli professionisti potessero aderire ai programmi da essi offerti. Secondo i criteri della delibera del 1985, i medici avrebbero dovuto prestare i propri servizi solo agli iscritti a quegli enti di assistenza sanitaria integrativa che accettassero di: i) privilegiare i rapporti economici diretti tra medici e pazienti; ii) aderire al principio degli elenchi aperti, secondo il quale gli enti si impegnavano a convenzionare tutti i professionisti che ne facessero richiesta; iii) rispettare la misura dei compensi predeterminata dall'Ordine; iv) nonché rimettere all'Ordine la scelta dei professionisti da convenzionare. Successivamente, nella delibera del 1997 venivano confermati i primi due criteri; gli altri due requisiti risultavano, invece, parzialmente attenuati, prevedendo che gli enti avrebbero potuto effettuare verifiche qualitative delle prestazioni esclusivamente con la partecipazione dell'Ordine e che essi erano tenuti a rispettare la libertà di scelta del medico da parte degli assistiti. Successivamente, la Federazione Nazionale ha adottato un'ulteriore delibera modificativa delle precedenti, nella quale, pur rimuovendo formalmente il sistema degli elenchi aperti, veniva ribadito l'obbligo per le mutue di consultare l'Ordine sui requisiti qualitativi dei medici da convenzionare, nonché di stipulare convenzioni con tutti i medici segnalati dagli assistiti.

L'Autorità ha ritenuto che tali delibere mirassero a restringere la concorrenza tra medici nei rapporti con gli enti di assistenza sanitaria integrativa. Il risultato perseguito, infatti, era quello di neutralizzare la pressione concorrenziale sui professionisti esercitata dall'intervento degli enti di assistenza sanitaria sui mercati dell'acquisto delle prestazioni mediche e odontoiatriche. In proposito, l'Autorità ha ritenuto che attraverso tali delibere si impedisse agli enti mutualistici di effettuare una selezione qualitativa e quantitativa dei medici che aderivano alle convenzioni. Fino al 1997, inoltre, gli Ordini predeterminavano gli onorari che i professionisti erano tenuti ad applicare per le prestazioni rese in regime di convenzione con gli enti di mutualità integrativa. In sostanza, l'oggetto ed effetto delle delibere in questione era quello di restringere ingiustificatamente le possibilità di scelta degli enti mutualistici, eliminando ogni possibile concorrenza tra

medici nella differenziazione qualitativa delle prestazioni fornite e, per lo meno fino al 1997, nei prezzi applicati. Quanto alla delibera adottata nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che questa non modificasse sostanzialmente quelle precedenti, impedendo in particolare alle mutue di controllare quantità e qualità dei medici da convenzionare. L'obbligo, infatti, di convenzionare tutti i medici richiesti dai pazienti avrebbe comunque impedito alle mutue di esercitare il potere contrattuale derivante dalla circostanza di operare quali acquirenti collettivi.

L'Autorità ha poi accertato che le delibere della Federazione Nazionale del 1985 e 1997 avevano ristretto in maniera consistente la concorrenza in ciascuno dei mercati locali dei servizi medici e dei servizi odontoiatrici italiani, in quanto idonee a incidere sui comportamenti della totalità dei professionisti sanitari ivi operanti. Quanto alle condotte degli Ordini provinciali, queste hanno reso esecutivo a livello locale il contenuto delle delibere adottate a livello nazionale dalla Federazione Nazionale. Anche tali intese sono state ritenute consistenti, in virtù della loro influenza sul comportamento di tutti gli iscritti agli albi locali.

In relazione, infine, alle condotte delle sezioni provinciali di Trento dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani e dell'Associazione Italiana Odontoiatri, l'Autorità ha accertato che queste avevano stabilito il livello massimo degli sconti applicabile dai professionisti associati agli iscritti a un ente mutualistico, conseguendo il risultato di neutralizzare i meccanismi concorrenziali nella scelta dei professionisti da inserire nelle liste degli enti mutualistici.



Tra le restrizioni della concorrenza accertate, l'Autorità ha ritenuto che solo l'intesa ascrivibile alla Federazione Nazionale risultasse di particolare gravità, in ragione della sua natura e dei suoi effetti. Infatti, le delibere della Federazione Nazionale hanno prodotto un impatto di massima ampiezza su tutto il territorio nazionale, esercitando una indubbia influenza sulle decisioni dei singoli Ordini provinciali. Per quanto concerne la durata dell'infrazione realizzata, essa si è protratta per un periodo di tempo particolarmente lungo. L'Autorità ha pertanto comminato alla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri una sanzione di 123 milioni di lire, pari all'1,5% delle entrate contributive percepite dalla Federazione.

*SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI*

Nel luglio del 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nell'ambito della vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie da parte della Federazione Nazionale degli Ordini dei Farmacisti, di alcuni Ordini provinciali dei farmacisti, nonché della Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani-Federfarma, e di alcune Associazioni provinciali dei titolari di farmacia.

Il procedimento concerne, in primo luogo, il "Codice deontologico del farmacista" e il "Regolamento della pubblicità della farmacia", approvati dalla Federazione Nazionale dell'Ordine dei Farmacisti nel 1996 e, in particolare, alcune disposizioni, volte a limitare l'autonomia dei farmacisti nell'effettuare attività promozionali relativamente sia all'attività della farmacia sia alla vendita dei prodotti per i quali non sussistono vincoli legislativi alla pubblicità. Il Codice deontologico sembra, inoltre, suscettibile di restringere la concorrenza sui prezzi praticati dalle farmacie per prodotti non soggetti a regolamentazione.

Il procedimento riguarda, altresì, la promozione da parte di Federfarma e di alcune Associazioni provinciali dei titolari di farmacia di politiche coordinate dei prezzi presso i propri iscritti. In particolare, sarebbero configurabili come intese restrittive della concorrenza le indicazioni fornite da Federfarma finalizzate a uniformare il livello di rivendita dei prezzi dei prodotti parafarmaceutici, nonché la predisposizione da parte di alcune Associazioni di listini prezzo a livello provinciale.

Costituiscono, infine, oggetto del procedimento istruttorio le circolari con le quali alcuni Ordini e Associazioni provinciali dei titolari di farmacia hanno vietato agli iscritti l'applicazione di sconti sui prodotti parafarmaceutici. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.



*Federazioni regionali ordini architetti e ingegneri del Veneto*

Nel gennaio 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle Federazioni Regionali degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto, nonché nei confronti di alcuni Ordini Provinciali degli Ingegneri e Architetti del Veneto e del Consiglio Nazionale degli Architetti, al fine di verificare se alcuni atti e delibere di tali soggetti configurino intese restrittive della concorrenza. In particolare, la normativa vigente prevede l'inderogabilità della tariffa minima per le prestazioni professionali di ingegneri e architetti, salvo che per gli onorari per servizi di progettazione in tutto o in parte a carico della Pubblica Amministrazione, per i quali è possibile praticare una riduzione tariffaria del 20%. La giunta regionale del Veneto ha stabilito, con una delibera del 1991, una dettagliata graduazione della riduzione massima consentita del 20% in funzione delle caratteristiche dell'incarico. Il procedimento istruttorio concerne, in primo luogo, una delibera adottata nel 1995 dalle Federazioni Regionali degli Ordini Ingegneri e Architetti del Veneto, volta ad attribuire cogenza alla delibera della giunta regionale in relazione alla generalità delle prestazioni rese da architetti e ingegneri. Costituiscono, inoltre, oggetto dell'istruttoria gli atti con i quali alcuni Ordini Provinciali degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto hanno diffidato i propri iscritti dal praticare riduzioni tariffarie inferiori ai limiti individuati, nonché gli atti con i quali il Consiglio Nazionale degli Architetti ha fatto proprie tali diffide, rendendole note a livello nazionale.

L'istruttoria è volta a verificare se le delibere in oggetto siano idonee a restringere la concorrenza di prezzo tra gli architetti e gli ingegneri iscritti agli albi, vincolandoli ad adottare comportamenti di prezzo meno favorevoli all'acquirente rispetto a quanto stabilito dalla normativa vigente. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

*PARERE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA*

Nel giugno 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla disciplina dei "Centri Autorizzati di Assistenza Agricola-CAA" (CAA), contenuta nello schema di decreto legislativo avente a oggetto "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo n. 165 del 27 maggio 1999, recante soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)". In particolare, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione sulla norma che prevedeva l'istituzione dei CAA da parte delle organizzazioni professionali di categoria, ai quali venivano demandate funzioni di assistenza agli associati unitamente a rilevanti compiti di controllo della regolarità formale delle domande di ammissione ai finanziamenti comunitari, nazionali e regionali per l'agricoltura.



L'Autorità, pur ritenendo condivisibile la delega di alcune delle funzioni proprie della Pubblica Amministrazione a soggetti privati particolarmente qualificati e identificati sulla base di requisiti tecnico-professionali, ha sottolineato l'esigenza di apportare alcuni correttivi in relazione ai criteri di individuazione dei soggetti legittimati a costituire un CAA e alle funzioni loro attribuite. Al riguardo, la circostanza che unicamente le organizzazioni professionali di categoria presenti nel Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro e istituite da almeno dieci anni sarebbero state autorizzate a costituire un CAA avrebbe potuto determinare una restrizione della concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza alle imprese agricole. Parimenti restrittiva risultava l'attribuzione ai CAA delle funzioni di assistenza nella compilazione delle domande di ammissione ai finanziamenti, in quanto le imprese agricole, per economie di tempo e di costi, si sarebbero rivolte a un unico soggetto per ottenere sia i servizi di assistenza che di controllo delle domande.

L'Autorità ha dunque auspicato, per l'individuazione dei soggetti ammessi a costituire un CAA, il ricorso a criteri oggettivi e non meramente soggettivi, idonei a garantire una selezione basata su criteri di efficienza. Accogliendo le osservazioni formulate dall'Autorità, il Consiglio dei Ministri ha modificato il testo definitivo della normativa nel senso prospettato.

*SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE PER LA PRESTAZIONE DEI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha sollecitato, con una segnalazione trasmessa ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno, la revisione della circolare del Ministero dell'Interno del 6 novembre 1999 relativa all'approvazione da parte dei Prefetti delle tariffe per le prestazioni dei servizi di vigilanza privata. La circolare delinea, in particolare, un sistema di controllo dei prezzi praticati dagli istituti di vigilanza privata caratterizzato dall'individuazione, da parte dei Prefetti, di livelli tariffari per i diversi servizi di vigilanza che presuntivamente consentono la copertura dei costi sostenuti per ottemperare ai diversi obblighi di legge, nonché di fasce di oscillazione all'interno delle quali ogni operatore può determinare i propri prezzi. Una volta definiti tali parametri, i Prefetti verificano che le tariffe praticate da tutti gli operatori della corrispondente provincia rientrino nella forcella di oscillazione prevista. Gli istituti di vigilanza sono, pertanto, tenuti ad allineare i propri prezzi, onde evitare l'avvio di istruttorie che possono concludersi con il diniego o il mancato rinnovo della licenza.

L'intervento di segnalazione fa seguito a un precedente parere, espresso dall'Autorità nell'agosto 1999 ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito a una versione preliminare della circolare, ove si evidenziava come la previsione di una "tariffa di legalità" eliminava la concorrenza tra le imprese di vigilanza privata delle varie Province nella fissazione dei propri prezzi, facendo venire meno qualsiasi incentivo concorrenziale. Il parere si concludeva sottolineando l'esigenza di precisare il carattere temporaneo del sistema basato sulle tariffe di legalità in attesa di adottare misure di riorganizzazione dei controlli sugli istituti di vigilanza. Il testo definitivo della circolare è rimasto sostanzialmente immutato, a eccezione di alcuni aspetti, quali un ampliamento per alcuni servizi della forcella di oscillazione della tariffa di legalità consentita.

L'Autorità, con la segnalazione del luglio 2000, ha ritenuto necessario porre nuovamente in evidenza le distorsioni della concorrenza derivanti dall'applicazione della circolare del Ministero dell'Interno, anche alla luce delle numerose richieste di intervento ricevute volte a denunciare innalzamenti dei prezzi. In particolare, pur riconoscendo le esigenze di sicurezza e di ordine pubblico che giustificano l'esercizio di un'attività di controllo preventivo sugli istituti di vigilanza, l'Autorità ha osservato che il rispetto delle tariffe di legalità e delle relative bande di oscillazione non appare idoneo a garantire l'assolvimento automatico degli obblighi di legge. Al fine di evitare il cristallizzarsi di ingiustificate restrizioni della concorrenza tra istituti di vigilanza privata, l'Autorità ha dunque ribadito la necessità di prevedere una limitazione temporale del sistema delle tariffe di legalità, circoscrivendolo al periodo strettamente necessario alla predisposizione e attivazione di più efficaci strumenti di controllo sul rispetto da parte degli istituti di vigilanza degli obblighi di legge.

## ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

### Radiodiffusione

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE nel mercato della televisione a pagamento (STREAM-TELEPIÙ). L'Autorità ha inoltre autorizzato una concentrazione condizionatamente all'adozione di alcune misure correttive (SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS).

*STREAM-TELEPIÙ*

Nel giugno 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nel marzo 1999 a seguito di una denuncia presentata dalla società Stream Spa in merito a presunti abusi di posizione dominante posti in essere nei suoi confronti dalla società Telepiù Spa. Stream e Telepiù operano entrambe in Italia quali emittenti televisive a pagamento.

L'Autorità ha avviato il procedimento in applicazione dell'articolo 82 (ex 86) del Trattato CE, in ragione della rilevanza del mercato italiano della televisione a pagamento nel quadro del mercato comune, nonché dell'idoneità dei comportamenti contestati a Telepiù a incidere sugli scambi intracomunitari, nel senso di rendere più difficile e oneroso l'ingresso di altri operatori, anche di altri Stati membri, nello stesso mercato.



Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha anzitutto accertato l'esistenza di una posizione dominante di Telepiù nel mercato italiano della televisione a pagamento, in ragione, tra l'altro, della significativa quota di mercato detenuta dall'impresa (la totalità del mercato fino a tutto il 1997, il 93% a fine 1998 e l'82% a fine settembre 1999 in termini di abbonati), della asimmetria in suo favore delle condizioni di accesso ai diritti televisivi cinematografici e sportivi, e della sostanziale indipendenza rispetto ai comportamenti degli operatori concorrenti, dei clienti e dei fornitori. In proposito, conformemente alla prassi comunitaria in materia, l'Autorità ha ritenuto che il settore della televisione a pagamento costituisse un mercato distinto dalla televisione in chiaro, in considerazione delle peculiari caratteristiche della domanda e dell'offerta (relazioni tra emittenti televisive e telespettatori abbonati), diverse da quelle riscontrabili nella televisione di libero accesso, dove la relazione si instaura tra emittenti e imprese che acquistano spazi pubblicitari.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione, l'Autorità ha ritenuto che Telepiù avesse violato l'articolo 82 del Trattato CE, in primo luogo stipulando dei contratti di lunga durata (per periodi di tempo superiori a tre anni) per lo sfruttamento in esclusiva dei diritti di trasmissione in forma criptata di una parte rilevante degli incontri dei campionati di calcio di serie A e B, tra cui quelli relativi alle partite interne delle squadre con maggior seguito di pubblico. In proposito, l'Autorità ha ritenuto che l'acquisizione in esclusiva di diritti sportivi di primaria rilevanza per un lungo periodo di

tempo, nel momento in cui si stavano creando le condizioni per l'avvio di una concorrenza effettiva nella televisione a pagamento (ingresso di un nuovo operatore, approssimarsi della scadenza della precedente esclusiva di Telepiù sul campionato di calcio), comportava, anche in ragione del complesso dei diritti esclusivi già detenuti dall'emittente e delle loro caratteristiche di qualità e di durata, il rafforzamento della posizione dominante di Telepiù e l'innalzamento delle già elevate barriere all'ingresso nel mercato rilevante.

L'Autorità ha ritenuto ugualmente in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE la previsione, contenuta in alcuni di quei contratti di durata pari o superiore a tre anni, di un diritto di prelazione in favore di Telepiù o delle sue controllate per l'acquisizione in esclusiva dei diritti per il periodo successivo alla scadenza iniziale, in quanto idonea a consentire all'impresa in posizione dominante di impedire ulteriormente a operatori concorrenti l'accesso ai contenuti di maggior rilievo.

Infine, l'Autorità ha ritenuto abusiva l'inclusione, da parte di Telepiù e delle società da essa controllate, di alcune clausole nel contratto stipulato con Stream per la distribuzione tecnico-commerciale via cavo di programmi e pacchetti calcio contraddistinti dal marchio Telepiù. In particolare, tali clausole impegnavano Stream a: i) svolgere le attività di promozione e commercializzazione di tali prodotti "in coerenza alle politiche commerciali" del gruppo Telepiù; ii) applicare per gli abbonamenti via cavo un corrispettivo "sostanzialmente conforme a quello richiesto dal Gruppo Telepiù per i programmi e i pacchetti-calcio via satellite"; iii) trasmettere solo via cavo, per il periodo successivo al 31 luglio 1999 e fino al 31 dicembre 2002, anche le partite dei campionati di calcio di serie A e B di cui avesse acquistato i diritti in futuro.

Tali clausole sono state considerate ingiustificatamente gravose e pertanto in contrasto con il divieto di cui all'articolo 82, del Trattato CE, nella misura in cui, limitando la concorrenza tra Telepiù e Stream nel mercato della televisione a pagamento, contribuivano a consolidare la posizione dominante di Telepiù, disincentivando l'ingresso di nuove imprese concorrenti, sia nazionali che comunitarie, sul mercato. L'Autorità ha quindi imposto a Telepiù di presentare, entro 180 giorni dalla data di notificazione del provvedimento, una relazione in merito alle concrete misure volte a rimuovere le infrazioni accertate.

*SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS*

L'Autorità, nel gennaio 2001, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra Seat Pagine Gialle e la società Cecchi Gori Communications (CGC). La concentrazione, consistente nell'acquisizione da parte di Seat del 75% del capitale sociale di CGC, si inserisce nel processo di convergenza in atto tra il settore delle telecomunicazioni e dell'emittenza televisiva. A seguito della

concentrazione, infatti, il Gruppo Telecom, cui Seat appartiene, avrebbe integrato la propria offerta di prodotti e servizi di telecomunicazioni con l'esercizio di due emittenti televisive in chiaro, TMC e TMC2, che trasmettono su tutto il territorio nazionale.

L'operazione in esame è stata pertanto valutata tenendo conto dell'insieme delle attività svolte dal Gruppo Telecom e dalla società oggetto di acquisizione. In particolare, i mercati rispetto ai quali sono stati principalmente analizzati gli effetti dell'operazione notificata sono stati i seguenti: i) il mercato dell'emittenza televisiva in chiaro e il correlato mercato della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo; ii) il mercato della televisione a pagamento; iii) il mercato dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni; iv) il mercato dei servizi di accesso a Internet; v) il mercato della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica; vi) il mercato della raccolta pubblicitaria *on-line*; vii) i nuovi mercati derivanti dalla convergenza tra il settore delle telecomunicazioni e quello dell'emittenza televisiva.

L'analisi delle condizioni concorrenziali dei mercati rilevanti ha evidenziato che il Gruppo Telecom rappresenta l'operatore dominante nel mercato dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni, nonché il primo operatore italiano nella fornitura di tutti i servizi connessi a Internet sia in termini di fatturato che in relazione al numero dei clienti. La posizione di monopolista legale detenuta in passato da Telecom ha permesso alla stessa di trasferire a Seat la concessione esclusiva della raccolta pubblicitaria sull'elenco ufficiale degli abbonati al servizio telefonico (Pagine Bianche) e di raggiungere una posizione dominante anche nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli altri supporti cartacei e sul corrispondente supporto telematico (Pagine Gialle e Pagine Gialle On-line), anche attraverso i più visitati portali italiani (Virgilio e Tin.it). Telecom opera altresì nel mercato della televisione a pagamento attraverso la controllata Stream.

Tenuto conto della posizione detenuta da Telecom sui mercati rilevanti, gli effetti dell'operazione, derivanti dall'acquisizione di CGC, e in particolare delle emittenti televisive TMC e TMC2, sono stati valutati considerando la circostanza che l'integrazione verticale avrebbe consentito al Gruppo Telecom di sfruttare appieno, e in misura superiore ai suoi concorrenti, una serie di sinergie suscettibili di determinare effetti restrittivi della concorrenza nei mercati interessati dall'operazione. Più specificatamente, nel corso del procedimento è emerso che Telecom rappresenta l'unico operatore che dispone di una rete di accesso locale in grado di raggiungere gli utenti finali, nonché di infrastrutture civili, costituite da cavidotti non pienamente utilizzati, estese su tutto il territorio nazionale. Attraverso tali dotazioni Telecom è l'unica impresa in grado di fornire all'utente finale servizi che necessitano di una banda trasmissiva sufficientemente ampia da assicurare la fruizione di contenuti multimediali e interattivi, sia attraverso la rete Internet che attraverso il mezzo televisivo. I concorrenti di Telecom, al fine di fornire tali servizi multimediali e interattivi ai propri utenti, avrebbero infatti dovuto costruire una propria rete, oppure

interconnettersi alla rete telefonica a livello locale (cosiddetto accesso all'ultimo miglio).

Pertanto, il controllo dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni, nonché la disponibilità delle infrastrutture civili avrebbero consentito a Telecom di godere nei confronti di tutti gli operatori concorrenti di un vantaggio non replicabile riguardo alla possibilità di entrare tempestivamente in tutti i mercati derivanti dalla convergenza e di fornire i contenuti multimediali che richiedono la disponibilità di una ampia banda trasmissiva. Tale circostanza avrebbe consentito al Gruppo Telecom di costituire una posizione dominante nei mercati in via di sviluppo e di sfruttare le nuove fonti di raccolta pubblicitaria create dai servizi innovativi, di incrementare la raccolta pubblicitaria sui propri mezzi e quindi di rafforzare la posizione detenuta nei mercati della raccolta pubblicitaria.

Con riferimento alla possibilità di sfruttamento dei contenuti nel mercato dei servizi di accesso a Internet, nel corso del procedimento è emerso che la disponibilità di contenuti audiovisivi rappresenta un'importante risorsa al fine di rendere maggiormente attrattivi i siti Internet e di favorire l'incremento del numero di visitatori dei siti stessi (e il tempo trascorso in essi). In tal senso, la fornitura dei contenuti, di cui il Gruppo Telecom sarebbe venuto a disporre a seguito dell'acquisizione di CGC, avrebbe consentito al Gruppo acquirente di integrare la propria offerta di servizi Internet e di realizzare alcune sinergie, anche grazie alla sovrapposizione della medesima tipologia di utenza della rete Internet e delle emittenti TMC e TMC2. La diffusione di tali contenuti, eventualmente in esclusiva, attraverso i portali del Gruppo Telecom, avrebbe reso più interessante l'investimento pubblicitario per gli inserzionisti che acquistano spazi su tali portali, rafforzando la posizione dominante del Gruppo nel mercato della raccolta pubblicitaria *on-line*, anche a fronte della disponibilità di un'ampia gamma di mezzi pubblicitari (annuari telefonici e categorici, i più importanti portali sulla rete Internet, un'emittente televisiva a pagamento e due emittenti televisive in chiaro).

Per quanto concerne gli effetti dell'operazione sui mercati derivanti dalla convergenza del settore delle telecomunicazioni e di quello dell'emittenza televisiva, il Gruppo Telecom, grazie alla sua posizione di preminenza nella gestione delle infrastrutture e al possesso dei mezzi di comunicazione che potranno integrarsi nel prossimo futuro, nonché alla posizione di Seat in qualità di gestore di alcuni dei portali più visitati e come fornitore di servizi pubblicitari *on-line*, avrebbe potuto entrare prima dei propri concorrenti su tali nuovi mercati e conquistare rapidamente una quota significativa su di essi. Ai fini della fornitura dei servizi di televisione interattiva (sia attraverso la televisione a pagamento che attraverso il digitale terrestre), il gruppo Telecom sarebbe stato in grado di integrare alla fornitura di servizi televisivi le funzioni svolte da Seat e da Tin.it nel settore Internet in qualità di gestori di portali.

In conclusione, l'operazione di concentrazione comunicata risultava in grado di determinare il rafforzamento di una posizione dominante in capo al Gruppo Telecom nei mercati della raccolta pubblicitaria *on-line*, della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica cartacea, della fornitura dei servizi di accesso a Internet, nonché la costituzione di una posizione dominante nei nuovi mercati derivanti dalla convergenza tali da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati interessati.

Nel corso del procedimento le parti hanno manifestato l'intenzione di assumere alcuni impegni volti a rimuovere gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'operazione di concentrazione. Tuttavia, essi sono stati considerati nel complesso inadeguati e non idonei a limitare il rafforzamento o a impedire la costituzione della posizione dominante del Gruppo Telecom nei suddetti mercati rilevanti. Pertanto, al fine di impedire che la concentrazione comunicata determinasse il rafforzamento, in capo al Gruppo Telecom, di una posizione dominante, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, nei mercati dei servizi di accesso a Internet, della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici e della raccolta pubblicitaria *on-line*, l'Autorità ha deliberato di autorizzare la concentrazione prescrivendo ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, le seguenti misure:

i) consentire, con decorrenza dal 1° aprile 2001 (termine successivamente differito al 1° giugno 2001), agli operatori di telecomunicazioni che ne faranno richiesta, a condizioni non discriminatorie e a un prezzo orientato ai costi, l'accesso, ai fini della posa di cavi in fibra ottica per la fornitura di servizi interattivi e multimediali, a tutte le infrastrutture civili (in corso d'opera o già realizzate alla data di approvazione dell'operazione di concentrazione), di cui Telecom abbia titolo ad avvalersi. Al fine di rendere operativo il predetto obbligo, a decorrere dal 1° maggio 2001, Telecom dovrà rendere nota, a tutti gli operatori di telecomunicazioni, la mappatura analitica, al più disaggregato livello di dettaglio, delle suddette infrastrutture civili utilizzabili per la posa di cavi in fibra ottica;

ii) includere nelle condizioni generali di contratto relative alla raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo il divieto, per gli inserzionisti che acquistano spazi pubblicitari sullo stesso mezzo, di inserire un rinvio alla consultazione nelle Pagine Gialle negli spot televisivi diffusi sulle emittenti TMC e TMC2;

iii) non inserire, per un periodo di tre anni dall'autorizzazione dell'operazione di concentrazione, clausole di esclusiva nei contratti che saranno conclusi dal Gruppo Telecom con il Gruppo Cecchi Gori per l'acquisto di contenuti da diffondere su Internet e garantire l'effettiva disponibilità degli stessi contenuti agli operatori concorrenti che ne facessero richiesta;

iv) procedere a una eventuale sperimentazione o commercializzazione di servizi televisivi interattivi solo a condizione che la stessa capacità di banda trasmissiva utilizzata sia effettivamente messa a disposizione dei concorrenti da parte di Telecom.

Nonostante l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera 51/01/CONS avesse ritenuto che l'operazione non poteva essere realizzata per effetto del divieto di cui all'articolo 4, comma 8, della legge n. 249/97 (che vieta alla concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni di acquisire concessioni radiotelevisive), l'Autorità ha ritenuto di dover provvedere, atteso l'obbligo di legge di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 45 giorni dall'inizio dell'istruttoria. Una mancata pronuncia entro tale termine avrebbe potuto determinare, infatti, in caso di rimozione degli effetti preclusivi del divieto, la decadenza del potere di intervento della stessa Autorità della concorrenza. Ciò avrebbe comportato che l'operazione avrebbe potuto essere realizzata secondo il progetto originariamente comunicato dal Gruppo Telecom, cioè senza l'adozione delle misure individuate dall'Autorità per rimuovere le restrizioni derivanti dalla concentrazione in esame, con conseguente pregiudizio per l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza.

## Editoria

*Disciplina del prezzo fisso dei libri*

Nel periodo di riferimento l'Autorità è intervenuta in due occasioni in materia di disciplina del prezzo fisso dei libri: una prima volta nel novembre 2000 con un parere al Ministro per i Beni e le Attività Culturali in relazione al disegno di legge recante "Nuove disposizioni per la promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato livello culturale"; successivamente, nel febbraio 2001, l'Autorità ha indirizzato al Parlamento un parere relativo a un altro disegno di legge approvato dalla VII Commissione della Camera dei Deputati, recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali" e contenente un emendamento che riproduceva sostanzialmente le disposizioni in materia di disciplina del prezzo fisso dei libri, oggetto del precedente parere, accentuandone, peraltro, il carattere restrittivo della concorrenza.

Lo schema di disegno di legge oggetto del primo parere prevedeva che il prezzo dei libri fosse determinato in misura fissa dall'editore o dall'importatore, e che fosse vietata la vendita al consumatore finale dei libri con uno sconto superiore al 10%. Rispetto a tale regime erano poi previste alcune esenzioni, tra cui quelle relative ai libri per bibliofili e quelli d'arte, i libri usati, antichi e di edizioni esaurite, i libri fuori catalogo, i libri venduti su prenotazione precedente la pubblicazione, i libri pubblicati da almeno 20 mesi dopo che fossero trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo acquisto da parte delle librerie, le edizioni speciali destinate esclusivamente a essere cedute nell'ambito di rapporti associativi, i libri venduti per via telematica. Inoltre, in deroga al tetto massimo del 10% di sconto, il disegno di legge prevedeva la possibilità che i rivenditori accordassero uno sconto fino al 20% in occasione di

manifestazioni di particolare rilevanza internazionale, nazionale e regionale o per la vendita in favore di biblioteche, archivi e musei pubblici, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, centri di formazione legalmente riconosciuti, istituzioni o centri con finalità scientifiche o di ricerca, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e università, i quali siano consumatori finali.

Nelle intenzioni del legislatore, l'imposizione del prezzo fisso dei libri era finalizzato a promuovere l'espansione del settore e la domanda di libri, nonché a conseguire obiettivi di difesa del libro, e in generale delle librerie.

Nel proprio parere, per contro, l'Autorità ha evidenziato come tale regime non consenta di conseguire alcuno di tali obiettivi. In particolare, quanto all'espansione del settore, i dati elaborati dall'Associazione Italiana Editori attestano che con l'attuale sistema di prezzi, i punti vendita in Italia sono aumentati in un decennio di oltre il 30%, a riprova di una buona tenuta del canale distributivo tradizionale, nonostante la grande distribuzione organizzata abbia fatto registrare tassi di crescita elevati (più 160,9% tra il 1990 e il 1998). Peraltro, il numero di titoli pubblicati ha registrato un incremento di oltre il 40%, a testimonianza di un *trend* crescente dell'editoria nazionale.

L'Autorità ha altresì sottolineato che l'introduzione di un sistema di imposizione del prezzo fisso dei libri non vale neppure a conseguire l'obiettivo di un'incentivazione dell'editoria a elevato contenuto culturale, dal momento che la pluralità dell'offerta può essere garantita dalla possibilità per gli editori di realizzare, autonomamente e individualmente, forme di compensazione reciproca fra titoli ad alta rotazione (di norma quelli più commerciali) e titoli a bassa rotazione (in genere, a più elevato valore culturale).



Inoltre, l'introduzione di un sistema di prezzi fissi, impedendo il ricorso a politiche promozionali (salvo in limitati e marginali casi), può tradursi in un generalizzato aumento dei prezzi finali dei prodotti editoriali e costituire un freno all'incremento della diffusione di libri presso il pubblico di lettori occasionali e più sensibili al prezzo, che rappresentano quasi la metà del mercato italiano della lettura. Al riguardo, nel parere è stato evidenziato che nel corso degli anni Novanta la domanda di libri ha manifestato in Italia una notevole sensibilità al prezzo, come dimostra la circostanza che la fascia economica e super economica della produzione libraria è cresciuta del 64,4%, tra il 1990 e il 1997, mentre quella con un prezzo di copertina superiore alle 20.000 lire solo del 12,2%. Peraltro, nel periodo di tempo considerato il numero di lettori è aumentato progressivamente, raggiungendo il 41,6% nel 1997, con tassi di incremento annui sempre positivi. Le strategie adottate dagli editori hanno dunque favorito il processo di avvicinamento al libro e alla lettura di quei consumatori più sensibili al prezzo, i quali, in genere, sono anche coloro che hanno con i libri un rapporto occasionale e sporadico. Infine, l'Autorità ha sottolineato come l'elevata elasticità della domanda di libri al prezzo di vendita sia altresì provata dal notevole tasso di crescita delle vendite realizzate nel canale della grande distribuzione, che notoriamente adotta politiche di promozione di prezzo più incisive rispetto a quelle del canale tradizionale.

Nel secondo testo successivamente approvato dalla Camera, le più significative differenze introdotte rispetto al precedente disegno di legge consistevano essenzialmente nell'aver, da un lato, previsto l'esenzione dalla disciplina del prezzo fisso per i libri venduti per corrispondenza e, dall'altro, nell'aver introdotto un più stringente limite allo sconto sui libri di testo scolastici, fissato nella misura massima del 5%. Su quest'ultimo profilo, nel parere del febbraio 2001, l'Autorità ha rappresentato la più viva preoccupazione per le negative ripercussioni, di natura concorrenziale e sociale, derivanti dall'introduzione di un più stringente limite allo sconto sui libri di testo scolastici. La disposizione in questione, infatti, limitando così rigidamente le possibilità di praticare sconti sui libri scolastici, determinerebbe la sostanziale eliminazione della concorrenza sul prezzo in un settore in cui le possibilità di differenziazione dell'offerta in termini di assortimento e assistenza alla clientela sono assai marginali, ove si consideri che l'acquisto dei libri scolastici non è frutto di autonome scelte da parte del consumatore. Inoltre, il settore dei libri scolastici, secondo quanto riportato dall'Associazione Italiana Editori, ha un peso consistente sul valore complessivo del mercato e ha un costo di copertina mediamente elevato. Ne discende che il conseguente aumento dei prezzi che si determina a seguito della citata disposizione, a fronte di nessun sostanziale incremento qualitativo nell'offerta, finirebbe col ripercuotersi maggiormente proprio sulle famiglie con redditi meno elevati. L'Autorità ha pertanto osservato che le misure in esame avrebbero soltanto l'effetto di determinare un trasferimento netto di risorse dalle famiglie al settore editoriale. L'Autorità ha, infine, evidenziato come l'introduzione di una disciplina relativa alla determinazione del prezzo fisso del libro si pone in contrasto con il combinato disposto degli articoli 3, lettera *g*), 10 e 81 del Trattato CE, con particolare riferimento all'obbligo per lo Stato membro di astenersi dall'attuare misure che rischino di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato e privino di effetto utile le norme sulla concorrenza.



## Diritti sportivi

### *Diritti calcistici campionato di serie A*

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 29 marzo 1999, n. 78, che ha introdotto un divieto generale in capo alle emittenti televisive di acquisire più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A. La normativa ha inoltre previsto che l'Autorità, previo parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, possa eventualmente consentire una deroga a tale divieto o stabilire limiti più stringenti, tenuto conto delle condizioni generali del mercato, della complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, della durata dei relativi contratti, della necessità di assicurare un sufficiente grado di concorrenza nel mercato stesso, evitando di pregiudicare gli eventi di minor valore commerciale. Il procedimento è stato avviato al fine di verificare la compatibilità con le soglie

sopra indicate dei contratti stipulati dalle società Telepiù e Stream con le squadre partecipanti al Campionato di calcio di serie A 2000-2001 per l'acquisizione in esclusiva dei relativi diritti di trasmissione in forma criptata.

Al momento di avvio dell'istruttoria, Telepiù aveva acquisito la titolarità dei diritti esclusivi di trasmissione relativi al 55,5% degli incontri del campionato 2000-2001, a fronte di una quota di Stream pari al 33,3%. Telepiù risultava tuttavia titolare anche dei diritti di trasmissione senza esclusiva relativi agli incontri interni di Brescia e Vicenza. I contratti sulla base dei quali tali società sportive avevano ceduto i propri diritti a Telepiù prevedevano inoltre un articolato meccanismo con diritto di opzione che comportava una remunerazione ulteriore rispetto a quella spettante per la cessione di diritti senza esclusiva. L'Autorità ha pertanto inteso verificare che tale meccanismo, predeterminando il prezzo minimo al quale Stream avrebbe potuto acquistare i medesimi diritti, non fosse in realtà diretto a produrre effetti sostanzialmente simili a quelli derivanti da una formale esclusiva a favore di Telepiù, circostanza che avrebbe comportato il superamento, da parte di Telepiù, della quota massima del 60% stabilita dalla legge n. 78/99. Nel corso del procedimento è tuttavia emerso che l'inserimento di tale meccanismo nei contratti era stato specificamente richiesto dalle stesse società calcistiche, preoccupate dei ridotti introiti che avrebbero percepito qualora non fossero riuscite a vendere gli analoghi diritti anche a Stream, e inoltre che Brescia e Vicenza si erano attivate al fine di cedere tali diritti a Stream, la quale non aveva tuttavia dimostrato interesse alla trattativa. L'Autorità ha quindi ritenuto che, nel caso di specie, il meccanismo in questione non fosse tale da precludere a Stream la possibilità di concorrere all'acquisizione dei diritti in questione e che pertanto i diritti non esclusivi acquisiti da Telepiù non potevano essere considerati equivalenti, e quindi cumulabili ai fini dell'applicazione della legge n. 78/99, a quelli acquisiti in esclusiva dalla medesima società.

Nel procedimento istruttorio l'Autorità ha anche valutato, in termini generali, la rilevanza del frazionamento dei diritti di trasmissione in esclusiva delle partite interne di una singola squadra sul funzionamento del mercato. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che il frazionamento dei diritti di trasmissione in esclusiva delle partite interne di una singola squadra può essere idoneo a determinare effetti equivalenti a un'esclusiva espressamente prevista, qualora il frazionamento dovesse rendere economicamente non conveniente l'acquisto del pacchetto residuo da parte del concorrente, perché di scarso interesse commerciale. L'Autorità ha tuttavia osservato come alla data di adozione del provvedimento di chiusura del procedimento, Telepiù non avesse operato alcun frazionamento nell'acquisizione dei diritti televisivi delle squadre interessate.

Nell'ambito del procedimento, l'Autorità ha inoltre esaminato se, al di là del formale rispetto della soglia stabilita dalla legge n. 78/99, l'eventuale definizione di un diverso limite fosse da ritenere necessaria o giustificata in rapporto all'obiettivo, effettivamente perseguito dal legislatore, di evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo. Infatti, lo stesso legislatore ha attribuito all'Autorità, oltre a funzioni di controllo del rispetto della norma da parte

degli operatori, anche un potere di regolamentazione da esercitare sulla base delle condizioni previste dalla norma stessa. La *ratio* sottesa a tale attribuzione di competenza risiede, dunque, nella volontà di rendere dinamica e aderente alle condizioni di mercato l'applicazione dei rimedi approntati dal legislatore, al fine di evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo.

Nel caso di specie, l'Autorità, pur riconoscendo una posizione dominante in capo a Telepiù (già risultante dal provvedimento conclusivo del procedimento relativo al caso STREAM-TELEPIÙ), ha ritenuto che l'introduzione di un limite inferiore a quello previsto dalla legge n. 78/99 avrebbe determinato, nelle attuali condizioni di mercato, effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti relativi a eventi considerati di minor valore commerciale, tenuto conto in particolare:

i) del rafforzamento della posizione di mercato di Stream, conseguente all'acquisizione dei diritti relativi ad altri importanti eventi sportivi come il torneo di Wimbledon e soprattutto gli incontri calcistici della Champions League e testimoniata dalla sensibile crescita del numero di abbonati ottenuta dalla società nel corso dell'ultimo anno;

ii) delle condizioni di maggiore contendibilità dei diritti televisivi concernenti il campionato di calcio di serie A che si verranno a determinare per effetto della necessaria riduzione della durata dei contratti di Telepiù a seguito della decisione adottata dall'Autorità a conclusione del procedimento STREAM-TELEPIÙ[50];

iii) degli effetti pregiudizievoli di un eventuale intervento dell'Autorità volto a una ridefinizione verso il basso del limite fissato dal legislatore, a seguito del quale, data la quota già detenuta da Telepiù, le squadre minori sarebbero state esposte ai rischi di una negoziazione obbligata con Stream e di minori introiti rispetto a quelli iscritti in bilancio e già impegnati.

In conclusione, l'Autorità, in conformità al parere favorevole espresso in proposito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha rilevato che il meccanismo del frazionamento dei diritti in esclusiva potesse essere idoneo a determinare effetti equivalenti a un'esclusiva espressamente prevista sull'intero pacchetto di incontri interni, che nessun emittente aveva superato il limite di legge del 60% e che, infine, non sussistessero le condizioni per modificare il citato limite verso il basso.

**Cinema**

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE) e ha avviato un procedimento istrut-

50 Decisione STREAM-TELEPIÙ, in Bollettino n. 23/2000.

torio sempre per omessa comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE). E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nell'ottobre 1999 su possibili intese restrittive della concorrenza da parte di distributori ed esercenti di sale cinematografiche (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA).

*MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE*

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle concentrazioni in relazione alle operazioni, comunicate tardivamente all'Autorità, di assunzione da parte di Cinema 5 Gestione Spa, controllata dalla società Medusa Spa, della programmazione di alcune sale cinematografiche nella città di Varese e di una sala nel comune di Luino avvenute, rispettivamente, nell'agosto 1996 e nell'ottobre 1998.

In analogia con quanto affermato in altre occasioni, l'Autorità ha sottolineato che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, l'acquisizione da parte di Cinema 5 Gestione dell'attività di programmazione delle predette sale cinematografiche ha comportato la realizzazione di operazioni di concentrazione ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.



Con riguardo alla richiesta delle parti di non irrogazione della sanzione, l'Autorità ha osservato che la mancata comunicazione preventiva delle operazioni non poteva essere ricondotta a un errore di diritto scusabile in base a una diligente lettura della norma e alla costante interpretazione fornita dall'Autorità. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche nella città di Varese e nel comune di Luino per un ammontare complessivo pari a 15,6 milioni di lire, corrispondente allo 0,010% del fatturato realizzato dalla società Cinema 5 Gestione.

*TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE*

Nel marzo 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Tosco Cinematografica Srl per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione in relazione all'assunzione delle attività di programmazione e gestione della sala cinematografica Puccini nella città di Firenze, avvenuta nel gennaio 2001 e tardivamente comunicata all'Autorità. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

## Turismo

*KATAWEB-AMADEUS MARKETING ITALIA/KATAMA*

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti delle società Kataweb Spa e Amadeus Marketing Italia Spa per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, consisteva nella costituzione di un'impresa comune, destinata a operare nella vendita di servizi turistici tramite Internet.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno sostenuto la natura cooperativa dell'impresa comune, in considerazione della sua dipendenza dal *know-how* delle società madri e del potere decisionale di queste ultime relativamente agli investimenti e alla gestione dell'impresa comune. L'Autorità ha tuttavia ritenuto che il potere delle imprese madri di determinare il bilancio preventivo e il piano di investimenti dell'impresa comune, in quanto limitata al periodo di avviamento dell'attività, non pregiudicava la natura di impresa comune a pieno titolo. Inoltre, il trasferimento da parte delle società fondatrici all'impresa comune dei propri diritti di proprietà intellettuale non è stato considerato incompatibile con il riconoscimento di un'effettiva autonomia funzionale in capo all'impresa comune, ma è stato anzi valutato come un ulteriore indice della volontà delle parti di conferire un carattere stabile e duraturo all'attività della stessa.



L'Autorità ha pertanto concluso che la costituzione dell'impresa comune si configurava come un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *c*) della legge n. 287/90 e che la sua mancata notificazione costituiva quindi una violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva. Peraltro, in considerazione del fatto che le parti avevano provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, l'operazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare alle società Kataweb e Amadeus una sanzione amministrativa limitata allo 0,015% del loro fatturato e pari, rispettivamente, a lire 5,5 e 22 milioni di lire.