

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

Nel capitolo sono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel 1997 e nei primi tre mesi del 1998 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati<sup>1</sup>. Sono inoltre evidenziati le principali linee di evoluzione della concorrenza nei singoli settori e gli sviluppi della normativa.

### **AGRICOLTURA E ATTIVITA' MANIFATTURIERE**

#### **PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI**

##### *Evoluzione del settore del latte fresco e assetto normativo*

Il processo concentrativo in atto da alcuni anni nel settore del latte fresco, reso possibile anche dalla crisi di molte centrali pubbliche del latte e dalla loro graduale privatizzazione, ha determinato l'affiancarsi ai trasformatori locali, generalmente di dimensioni piccole o medie, di alcuni grandi gruppi con una presenza piuttosto diffusa sul territorio nazionale, i quali spesso hanno anche una posizione di rilievo nel mercato del latte UHT. In particolare, tre gruppi di dimensione nazionale - Cirio, Granarolo e Parmalat - nel 1996 coprivano circa il 40% della produzione nazionale di latte fresco. Ciascuno di questi gruppi, anche come conseguenza della natura prevalentemente esterna della loro crescita, si avvale di una pluralità di stabilimenti e di marchi. In alcune aree di confine (Lombardia e Veneto) si riscontra anche una presenza di operatori esteri, che offrono prodotti dal prezzo particolarmente contenuto, commercializzati dalla grande distribuzione e dai *discount*.

Dopo una prima fase in cui i tre principali operatori nazionali hanno effettuato acquisizioni apparentemente volte alla ricerca di una più ampia diffusione sul territorio, le recenti operazioni di concentrazione, condotte in particolare in Campania, in Puglia, in

---

<sup>1</sup> Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 che vengono illustrati sono quelli che hanno avuto pubblicazione entro il 31 marzo 1998.

Lazio e in Lombardia, sembrano rispondere all'obiettivo di costituire rilevanti posizioni di preminenza a livello locale. Peraltro la concorrenza di prezzo nelle diverse aree regionali è significativamente condizionata dalla struttura distributiva. I produttori minori non dotati di marchi affermati vendono il prodotto a prezzi inferiori ai concorrenti solo nei contesti in cui è significativa la presenza di esercizi della grande distribuzione organizzata. Dove la distribuzione avviene tramite il dettaglio tradizionale, invece, anche il prezzo praticato dai produttori minori si allinea a quello dei prodotti leader. Mentre i grandi gruppi nazionali sono particolarmente attivi sul piano delle promozioni e della comunicazione pubblicitaria, i concorrenti minori si avvalgono degli elementi di competitività costituiti dalla maggiore conoscenza del territorio e dalla puntualità e tempestività delle consegne.

Mentre il prezzo al consumo del latte fresco è stato, come noto, liberalizzato a partire dall'agosto 1993, il settore resta caratterizzato da una estesa regolamentazione riguardante la produzione e la commercializzazione del prodotto. Il sistema di quote produttive vigente a livello comunitario è integrato, a livello nazionale, da specifiche disposizioni che regolano le possibilità di trasferimento tra produttori delle quote assegnate<sup>2</sup>. La disciplina nazionale relativa alla trasformazione del latte alimentare, contenuta nella legge 3 maggio 1989, n. 169, è stata integrata nell'anno trascorso dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, n. 54, di recepimento delle direttive comunitarie relative al regime produttivo del latte, 92/46 e 92/47/CEE<sup>3</sup>. Queste ultime direttive contengono le norme sanitarie stabilite a livello comunitario per la produzione e commercializzazione di latte destinato al consumo umano.

### ***Gli interventi dell'Autorità***

Nel corso dell'anno l'Autorità ha autorizzato un'operazione di concentrazione tra imprese operanti nella produzione e distribuzione di latte, subordinatamente al rispetto di alcuni impegni da parte dell'acquirente (CIRIO-CENTRALE DEL LATTE DI ROMA). Essa ha inoltre effettuato tre interventi di segnalazione riguardanti, rispettivamente, la disciplina nazionale del regime di scadenza del latte pastorizzato confezionato (DURATA DEL LATTE PASTORIZZATO), i criteri di computo della quota produttiva di latte nazionale concordata

---

<sup>2</sup> Legge 26 novembre 1992, n. 468, decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1993, n. 569, decreto ministeriale 27 gennaio 1994, n. 762.

<sup>3</sup> Direttive 92/46/CEE e 92/47/CEE del 16 giugno 1992, GUCE L 268 del 14 settembre 1992.

in sede comunitaria e alcune disposizioni normative relative al trasferimento delle quote latte tra produttori (NORMATIVA COMUNITARIA SULLE QUOTE DI LATTE E SUL PRELIEVO SUPPLEMENTARE DEL LATTE BOVINO) e la normativa sui prodotti agroalimentari a denominazioni di origine protette (ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI A DENOMINAZIONE PROTETTA).

Con riferimento agli altri interventi nel settore agricolo e alimentare, l'istruttoria, avviata nel novembre 1996, in merito ad eventuali comportamenti abusivi nel mercato dei tabacchi lavorati, è stata sospesa in seguito all'avvio di un procedimento da parte della Commissione CE, in applicazione dell'articolo 86 del Trattato, sulla medesima fattispecie (MONOPOLI DI STATO-INTERNATIONAL TOBACCO).

#### *CIRIO-CENTRALE DEL LATTE DI ROMA*

La società Cirio Spa, risultando vincitrice della gara indetta dal Comune di Roma per la privatizzazione della Centrale del Latte di Roma Spa, ha acquisito il 75% del capitale sociale di quest'ultima, con l'obbligo di rispettare alcuni vincoli occupazionali e produttivi. L'operazione è stata oggetto di un'istruttoria da parte dell'Autorità, volta ad esaminare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, l'impatto sulla concorrenza della concentrazione tra le due imprese, entrambe attive nella produzione e distribuzione di latte e prodotti derivati.

I principali effetti dell'operazione sono stati riscontrati nel settore del latte fresco. Nel corso dell'istruttoria è stato confermato, sulla base della verifica di una limitata sostituibilità per i consumatori, che il latte fresco e il latte a lunga conservazione UHT si collocano in distinti mercati rilevanti. Dal punto di vista geografico, l'estensione del mercato rilevante è stata individuata come approssimativamente delimitata, allo stato attuale, al territorio del Lazio. L'Autorità ha tenuto conto, al riguardo, della breve durata del prodotto (stabilita per legge in quattro giorni), che ostacola la commercializzazione al di fuori di un'area di poche centinaia di chilometri dallo stabilimento produttivo, nonché della notevole incidenza dei costi di trasporto per distanze elevate. E' stato inoltre osservato che, sinora, l'esistenza di differenze tra le diverse aree regionali nelle convenienze relative della vendita di latte fresco non ha determinato rilevanti flussi transregionali di vendita del prodotto, atti ad assicurare una sostanziale omogeneità delle condizioni commerciali su tutto il territorio nazionale.

In seguito alla concentrazione, Cirio avrebbe acquisito una posizione di preminenza nel mercato laziale del latte fresco, passando da una quota del 25% ad una del 66%. L'Autorità, constatando che la Centrale del Latte di Roma in seguito a temporanee difficoltà negli ultimi anni non era riuscita a sfruttare appieno le proprie potenzialità commerciali, ha osservato che la posizione di mercato conseguita da Cirio attraverso la concentrazione avrebbe potuto successivamente rafforzarsi qualora fossero state ripristinate le normali condizioni di efficienza produttiva e distributiva della Centrale del Latte. Nel valutare l'effetto della concentrazione in termini di aumento del potere di mercato è stato tenuto conto del fatto che Cirio, essendo un importante operatore a livello nazionale, è in grado di impostare le proprie strategie industriali, commerciali e promozionali nel mercato del latte fresco nel Lazio anche avvalendosi della propria posizione su altri mercati.

Alcune caratteristiche del mercato di riferimento sono state considerate importanti al fine della valutazione concorrenziale della concentrazione. Anzitutto, la struttura distributiva al dettaglio nel mercato laziale si distingue da quella di molte altre regioni per la forte incidenza del canale distributivo tradizionale rispetto a quella della grande distribuzione. Ciò determina la necessità, per chi volesse entrare nel mercato, di disporre di una rete distributiva estremamente capillare per garantire la continuità, la qualità e l'affidabilità del servizio di consegna del latte fresco. Peraltro, l'istruttoria ha messo in evidenza come, dati gli attuali vincoli normativi in materia di durata del latte fresco, l'entrata di nuovi operatori nel mercato laziale potrebbe realizzarsi efficacemente solo attraverso l'acquisizione di un sito produttivo nella regione.

Inoltre, è stato riscontrato che il prezzo di vendita al dettaglio risulta per quasi tutte le marche allineato su quello consigliato dalla Centrale del Latte. Tale circostanza sembra essere stata favorita dall'esistenza di un'associazione di esercenti che consiglia ai propri associati il mantenimento di un unico prezzo di vendita per il latte fresco e dall'effettiva osservanza, da parte degli esercenti, di tale indicazione. L'allineamento dei prezzi al consumo rappresenta un disincentivo all'effettuazione di politiche aggressive da parte dei produttori sui prezzi praticati ai dettaglianti; questi ultimi infatti prevedono che eventuali maggiori sconti praticati al dettagliante verrebbero incassati dal dettagliante stesso e non si ripercuoterebbero sul prezzo finale di vendita.

In considerazione delle modifiche strutturali determinate dall'operazione e delle specifiche caratteristiche del mercato di riferimento, al termine dell'istruttoria, conclusa

nell'ottobre 1997, l'Autorità ha ritenuto che l'acquisizione della Centrale del Latte da parte di Cirio, così come originariamente prefigurata dalle parti, fosse suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli per la concorrenza sul mercato laziale del latte fresco. Al fine di superare i rilievi avanzati dall'Autorità, Cirio si è impegnata ad alienare, entro un termine prefissato, un proprio marchio distintivo, insieme ad una capacità produttiva corrispondente all'importanza del marchio stesso, ad un operatore dotato di un adeguato piano industriale. L'impegno sarebbe venuto meno solo qualora, nei tempi indicati per l'ottemperanza, fosse intervenuta una sostanziale modifica nella normativa sulla scadenza del latte fresco, tale da rendere più agevole l'ingresso sul mercato anche alle imprese prive di siti produttivi nel Lazio. Gli impegni assunti da Cirio sono stati ritenuti sufficienti a impedire che la posizione dominante risultante dalla concentrazione fosse tale da determinare effetti restrittivi sostanziali e durevoli sulla concorrenza; l'Autorità ha pertanto autorizzato l'operazione.

#### *SEGNALAZIONE SULLA DURATA DEL LATTE PASTORIZZATO*

La disciplina della durata del latte pastorizzato confezionato è stata oggetto, successivamente alla chiusura dell'istruttoria sulla concentrazione tra Cirio e Centrale del Latte di Roma, di una specifica segnalazione da parte dell'Autorità, inviata ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Parlamento e ai Ministri della Sanità, dell'Industria e delle Risorse agricole.

La legge 3 maggio 1989, n. 169, disciplina il processo produttivo di trasformazione del latte alimentare, effettuato sul territorio nazionale. Tale normativa contempla una serie di metodologie di trasformazione del latte crudo, sulla base delle quali vengono attribuite diverse denominazioni al latte destinato alla commercializzazione e al consumo alimentare, e viene fissata per ciascuna tipologia la durata massima del prodotto a partire dalla data di confezionamento. In particolare, per il latte alimentare pastorizzato è fissata una durata massima di quattro giorni, mentre per il latte sterilizzato a lunga conservazione e il latte UHT a lunga conservazione è stabilita una durata, rispettivamente, di 180 e 90 giorni.

L'Autorità, nel proprio intervento, ha inteso segnalare che la vigente normativa, prevedendo una disciplina uniforme per ogni tipologia di latte sottoposto al trattamento di pastorizzazione, di fatto limita la gamma di varietà di latte pastorizzato in commercio, e quindi le possibilità di scelta dei consumatori, disincentivando l'adeguamento dei

processi produttivi di trasformazione del latte crudo alle innovazioni tecniche oggi disponibili, compresa la produzione di latte pastorizzato “ad alta temperatura”, prevista dalle direttive comunitarie 92/46 e 92/47/CEE, recepite con il Dpr n. 54/97.

Più in generale, l'Autorità ha sottolineato l'incoerenza tra le disposizioni della legge n. 169/89 e i principi generali della legislazione comunitaria in materia di confezionamento ed etichettatura dei prodotti alimentari, che sanciscono la responsabilità del singolo produttore nella determinazione della durata del prodotto immesso in commercio<sup>4</sup>.

L'Autorità ha anche evidenziato che le imprese dotate di stabilimenti in altri Stati membri dell'Unione europea possono commercializzare in Italia latte pastorizzato nel rispetto della normativa comunitaria, senza essere soggette ai vincoli della legge n. 169/89. Essa ha pertanto auspicato un intervento legislativo che, garantendo pari opportunità produttive alle imprese nazionali nel rispetto della normativa comunitaria, tenda a ripristinare omogenee condizioni concorrenziali nel mercato del latte pastorizzato.

#### *SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI QUOTE LATTE*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro per le Risorse Agricole, ai sensi dell'articolo 21 della legge n.287/90, una segnalazione in merito ad alcune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nella normativa nazionale che regola il trasferimento tra produttori di quote latte senza cessione dell'azienda. Nella stessa occasione l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge, ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla necessità di sottrarre dal computo della quota produttiva nazionale concordata in sede comunitaria il latte destinato alle produzioni a Denominazione di Origine Protetta (DOP).

Osservando, in linea generale, che l'intero sistema di quote produttive vigente nel settore lattiero è stato ideato con finalità diverse e spesso contrastanti con il funzionamento del mercato, e che tale sistema dovrà nel tempo essere completamente

---

<sup>4</sup> Direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE del 14 giugno 1989, GUCE L 186 del 30 giugno 1989 e decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, di recepimento.

ripensato dalla Commissione e dagli Stati membri, l'Autorità ha sottolineato l'immediata possibilità e l'opportunità di una revisione della normativa nazionale volta a ridurre le distorsioni prodotte dal sistema vigente.

In particolare, la segnalazione ha posto in evidenza che la normativa nazionale vincola il trasferimento di quote tra produttori, nei casi in cui non vi sia contemporanea cessione dell'azienda, sia sul piano temporale (esso deve avvenire prima dell'inizio della campagna produttiva) sia dal punto di vista territoriale (limitandolo ai soli produttori appartenenti alla stessa regione)<sup>5</sup>. Tali limitazioni costituiscono ostacoli aggiuntivi e ingiustificati all'esplicitarsi di una dinamica competitiva tra le imprese che favorisca la crescita degli operatori più efficienti, in un contesto concorrenziale reso peraltro già rigido dall'assegnazione, in sede comunitaria, delle quote latte nazionali.

L'Autorità ha poi sottolineato come gli effetti di tali restrizioni investano l'intero settore lattiero-caseario nel quale, oltre a provocare un'accentuata variabilità interregionale dei prezzi di cessione, generano anche un errato sistema di incentivi in merito alle dichiarazioni sulla quantità prodotta. Infatti, nelle regioni caratterizzate da una produzione inferiore al quantitativo assegnato, l'impossibilità di cedere le quote al di fuori della regione può indurre gli allevatori a dichiarare livelli produttivi superiori a quelli effettivi per non subire le revoche delle quote assegnate, mentre nelle regioni con produzione superiore al quantitativo assegnato gli allevatori incorrono spesso nel pagamento del superprelievo sulla produzione in eccesso. Le conseguenze si traducono in una sovrastima della produzione nazionale e, conseguentemente, in una minore operatività del meccanismo della compensazione previsto dalla normativa comunitaria.

Sulla base di tali osservazioni l'Autorità ha auspicato una revisione della legislazione nazionale più attenta alle dinamiche di mercato e la rimozione di ogni vincolo regionale e temporale al trasferimento delle quote latte senza cessione dell'azienda. Ciò contribuirebbe a rendere l'intero sistema più trasparente ed efficiente, senza pregiudizio di alcun interesse generale, di natura distributiva o ambientale.

Inoltre, una maggiore mobilità delle quote latte sul territorio nazionale potrebbe determinare effetti benefici anche sullo sviluppo competitivo dell'industria lattiero-casearia, ed in particolare delle produzioni a denominazione di origine protetta, che

---

<sup>5</sup> Legge n. 468/92, DPR n. 569/93 e decreto ministeriale n. 762/94.

trovano limiti nelle prospettive di espansione proprio nella difficoltà di reperire materia prima locale. Questi prodotti, del resto, rappresentando ormai una produzione agro-industriale ad alto valore aggiunto, appaiono estranei alle esigenze di sostegno dei redditi agricoli che stanno alla base della politica comunitaria. L'Autorità ha pertanto suggerito al Governo di adottare ogni opportuna iniziativa presso la Commissione europea al fine di eliminare il latte utilizzato per i formaggi di origine protetta dal computo delle quote latte assegnate a livello nazionale.

*SEGNALAZIONE SUGLI ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI A DENOMINAZIONE PROTETTA*

Nel marzo 1998 l'Autorità ha inoltrato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Politiche agricole, in relazione alla normativa in materia di tutela delle denominazioni di origine protette dei prodotti agricoli e alimentari. In particolare, il disegno di legge n. 1780-c, concernente l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee (legge comunitaria 1995-1997) prescrive, all'articolo 54, che ogni prodotto agroalimentare a denominazione protetta sia soggetto al controllo di un unico organismo di certificazione e che i consorzi di tutela debbano comunicare al Ministero delle Politiche agricole l'organismo di certificazione da essi prescelto.

Secondo l'Autorità, il principio dell'unicità dell'organo certificatore appare in contrasto con lo stesso Regolamento comunitario n. 2081/92 al quale l'articolo 54 del disegno di legge vuole dare attuazione, e non risulta giustificato da alcuna esigenza tecnica o di tutela della qualità. Inoltre, l'individuazione a livello consortile dell'organo di certificazione comporta una ingiustificata limitazione della libertà di scelta da parte delle imprese consorziate, tenuto conto del fatto che l'ente certificatore prescelto dovrebbe in ogni caso rientrare tra quelli accreditati ai sensi della normativa vigente a livello internazionale.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che nel caso di soggetti privati l'accesso all'attività di certificazione sia subordinato al rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del Ministero delle Politiche agricole. L'Autorità ha sottolineato, al riguardo, che la necessità di tale autorizzazione per i soggetti privati, ancorché già accreditati nelle forme

previste dal diritto internazionale, comporta una discriminazione tra soggetti pubblici e privati e, soprattutto, non trova alcuna giustificazione.

#### *MONOPOLI DI STATO-INTERNATIONAL TOBACCO*

Nel febbraio 1997 la Commissione europea ha aperto un procedimento nei confronti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, per verificare un'ipotesi di infrazione del divieto di abuso di posizione dominante di cui all'articolo 86 del Trattato CE. La fattispecie oggetto di accertamento, ossia determinati comportamenti atti a limitare le iniziative concorrenziali delle imprese concorrenti nel mercato della vendita dei tabacchi lavorati, comprende una delle due ipotesi di infrazione della normativa nazionale della concorrenza in merito alle quali l'Autorità, nel novembre 1996, aveva aperto un'istruttoria nei confronti della stessa Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato. Conformemente a quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90, avendo la Commissione avviato una procedura formale sulla medesima fattispecie, l'Autorità ha ritenuto necessario, con riferimento a tale profilo, procedere alla sospensione della propria istruttoria.

L'Autorità ha altresì ritenuto opportuno sospendere il proprio procedimento istruttorio anche con riferimento alla seconda ipotesi d'infrazione, riguardante l'omessa o ritardata iscrizione in tariffa da parte dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato delle sigarette contraddistinte dal marchio "Trussardi", perché l'ipotesi in questione non solo era connessa con la procedura comunitaria di cui si è detto, ma coincideva anche con l'oggetto di una specifica procedura d'infrazione avviata dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato CE, nei confronti dello Stato italiano per violazione dell'articolo 30 del medesimo Trattato.

### **PRODOTTI PETROLIFERI**

#### **Distribuzione dei carburanti**

##### *Evoluzione della normativa*

Nel corso dell'anno il settore della distribuzione dei carburanti ha registrato alcune importanti evoluzioni del quadro normativo. Il decreto legislativo 11 febbraio

1998, n. 32, contenente norme per la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, introduce infatti importanti modifiche rispetto alla precedente disciplina del settore. Il decreto è stato adottato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha tra i suoi obiettivi la razionalizzazione della rete commerciale, anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione.

Il decreto anzitutto abroga il preesistente regime di concessione amministrativa per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione di carburanti, sostituendolo con un regime autorizzatorio. L'autorizzazione, rilasciata dal sindaco del Comune in cui si svolge l'attività, viene subordinata esclusivamente alla verifica della conformità alle disposizioni del piano regolatore, alle prescrizioni fiscali e a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici e alle norme di indirizzo programmatico delle regioni. L'effettiva operatività di questo regime autorizzatorio è tuttavia rinviata, sulla base di alcune disposizioni transitorie, al 1° gennaio 2000. Sino a quella data, infatti, l'autorizzazione di un nuovo impianto o il trasferimento di un impianto in esercizio è subordinata alla chiusura di tre impianti preesistenti, oppure di due impianti se l'erogato supera una determinata soglia; la titolarità degli impianti di cui si propone la chiusura deve risalire almeno al 31 dicembre 1996. Al fine di favorire la razionalizzazione della rete distributiva, le disposizioni transitorie fissano specifici termini entro i quali verranno revocate le autorizzazioni per gli impianti non a norma con le disposizioni emanate dalle regioni e dai Comuni.

Per quanto concerne gli orari di vendita, il decreto legislativo conferma le vigenti disposizioni sugli orari minimi settimanali e le modalità stabilite dalle regioni per garantire il servizio nei giorni festivi e nel periodo notturno. A regime, e comunque subordinatamente all'effettiva chiusura di almeno settemila punti vendita nel periodo successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo, è previsto che i gestori possano effettuare un orario sino al 50 per cento superiore rispetto all'orario minimo di servizio, e che possano in tale ambito stabilire autonomamente la modulazione del periodo di servizio e di quello di riposo.

La nuova normativa contiene anche disposizioni relative alla logistica, con particolare riferimento all'esigenza di una razionalizzazione dello stoccaggio del prodotto. Essa inoltre disciplina espressamente alcuni aspetti dei rapporti tra titolari

dell'autorizzazione e gestori degli impianti, rinviando per altri ad accordi interprofessionali depositati presso il Ministero dell'Industria.

Il decreto legislativo fissa, infine, alcuni requisiti che devono essere rispettati nei contratti stipulati dalle aziende distributrici di gas petrolifero liquefatto (GPL) per la fornitura di prodotto in serbatoi per uso civile, industriale o agricolo. In particolare, i contratti devono consentire l'opzione tra l'acquisto e la disponibilità del serbatoio e avere una durata non superiore, a seconda dei casi, a uno o due anni.

### ***Gli interventi dell'Autorità***

#### *SEGNALAZIONE SUL DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI*

Nel dicembre 1997, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, l'Autorità ha espresso un parere ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Industria e della Funzione Pubblica in merito allo schema di decreto legislativo in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, prima dell'adozione del testo definitivo dello stesso.

L'Autorità ha convenuto che il decreto, intervenendo sui principali aspetti della disciplina dell'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione (concessione, logistica, prodotti *non oil*, orari), rappresenta un importante progresso verso la piena liberalizzazione del settore ripetutamente auspicata dall'Autorità, anche in occasione dell'indagine conoscitiva sui prezzi dei carburanti. In tal senso, essa ha espresso un particolare apprezzamento per la sostituzione del regime di concessione amministrativa con un regime autorizzatorio. Perplessità sono state espresse, invece, riguardo all'opportunità del rinvio al 1° dicembre 2000 della piena applicazione del nuovo regime autorizzatorio relativo all'apertura di nuovi impianti. Le disposizioni transitorie instaurano infatti una disciplina a due fasi, con l'obiettivo di fare precedere la ristrutturazione volontaria e concordata della rete da parte delle imprese alla piena liberalizzazione del mercato. Al riguardo, l'Autorità ha ricordato che i comportamenti delle imprese successivi al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 settembre 1989 hanno ampiamente dimostrato che gli stringenti vincoli amministrativi posti al rilascio di nuove concessioni non hanno favorito un processo di ristrutturazione della rete con l'intensità che si attendeva, mentre hanno impedito l'ingresso di nuove

imprese sul mercato e, in tal modo, agevolato il raggiungimento di equilibri non competitivi tra le imprese esistenti. L'Autorità ha quindi auspicato che la ristrutturazione della rete avvenisse contestualmente alla piena liberalizzazione degli accessi al mercato e che il periodo transitorio non superasse il tempo strettamente necessario per permettere alle imprese di prepararsi al nuovo contesto normativo.

## **PRODOTTI CHIMICI**

### ***Gli interventi dell'Autorità***

L'Autorità ha riscontrato intese restrittive della concorrenza nel settore degli esplosivi da mina (OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA) ed ha autorizzato due operazioni di concentrazione, rispettivamente tra produttori di soda e produttori di adesivi, subordinatamente all'introduzione di alcune modifiche rispetto ai progetti originariamente presentati dalle parti (SOLVAY-SODI; HENKEL-LOCTITE). E' stato recentemente avviato un procedimento per verificare l'ottemperanza, da parte delle imprese coinvolte, alle misure imposte dall'Autorità con riferimento alle intese restrittive riscontrate nel settore degli esplosivi.

#### *OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA*

Nel giugno 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria su presunte intese intercorse tra le principali società operanti nel settore degli esplosivi da mina. L'istruttoria era stata avviata nel novembre 1996 a seguito di una denuncia da parte della società Sme Srl, anch'essa attiva nel settore, che segnalava come nel 1973 i nove principali produttori di esplosivi da mina avessero stipulato un accordo collusivo. La stessa società denunciante avrebbe fatto parte dell'intesa sino al maggio 1996.

Come accertato nel corso dell'istruttoria, anche attraverso numerose ispezioni, l'accordo del 1973 prevedeva che gli esplosivi prodotti dalle imprese aderenti venissero tutti commercializzati attraverso la società Italesplosivi Spa. Esso disponeva inoltre una ripartizione delle vendite tra i produttori, secondo quote prestabilite, e affidava a un Comitato prezzi, formato dai rappresentanti delle imprese mandanti, il compito di fissare i prezzi per la vendita di ciascun prodotto. L'organizzazione comune posta in essere attraverso Italesplosivi comportava la gestione, da parte di quest'ultima, della rete di

depositi dei mandanti; l'accordo prevedeva inoltre un'omogeneizzazione, tra i produttori, delle caratteristiche degli esplosivi da mina commercializzati e dei relativi accessori (micce, detonatori, e così via).

Gli accordi sono stati rinnovati nel 1984, senza modifiche sostanziali rispetto all'intesa del 1973 ed erano in vigore al momento della denuncia. Inoltre, sempre nel 1973, una convenzione tra Italesplosivi e SEI-Società Esplosivi Industriali Spa, ha esteso l'intesa a quest'ultima società, con la differenza che essa avrebbe provveduto in proprio alla commercializzazione dei prodotti.

Il mercato rilevante interessato dall'operazione è quello degli esplosivi per uso civile o esplosivi da mina. Dal punto di vista geografico, l'interscambio tra paesi è ostacolato dagli elevati costi di trasporto legati ai problemi della sicurezza, dalla strutturale scarsità di depositi, controllati tra l'altro in gran parte dai produttori nazionali, e dalla necessità di adempiere a procedure per il riconoscimento dei prodotti nei diversi Stati. Gli esplosivi commercializzati da Italesplosivi rappresentano circa il 60% della produzione italiana, mentre la produzione di SEI costituisce un ulteriore 20%. L'istruttoria ha anche evidenziato come il mercato degli esplosivi presenti notevoli barriere all'entrata di natura amministrativa, costituite prevalentemente dalle norme finalizzate a ridurre i rischi nelle fasi della fabbricazione, del deposito, dell'acquisto, del trasporto, del consumo e dell'impiego dei prodotti esplodenti, nonché a prevenire i problemi connessi alla pubblica sicurezza.

L'Autorità ha ritenuto che le intese analizzate, anche a causa della notevole importanza delle imprese aderenti nel mercato nazionale degli esplosivi da mina, abbiano generato significativi effetti restrittivi della concorrenza, in termini di minore gamma di prodotti disponibili e di disincentivo all'innovazione, nonché in termini di maggiori prezzi per gli utilizzatori. Con riferimento al comportamento della società SEI, l'Autorità ha ritenuto che le infrazioni del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge siano state meno gravi di quelle ascrivibili alle società mandanti di Italesplosivi, in quanto SEI, conservando la gestione diretta dei propri depositi, ha mantenuto una certa autonomia all'interno del cartello.

Sulla base di tali considerazioni l'Autorità, stante la gravità delle violazioni commesse in relazione alla loro natura e durata, alla redditività assicurata dalle stesse, al numero e all'importanza delle imprese coinvolte, ha ordinato la cessazione delle intese e

ha inflitto sanzioni pecuniarie nella misura del 3% del fatturato alle società mandanti di Italesplosivi (per un totale di 1131 milioni) e del 2% alla società SEI (per un totale di 275 milioni). Per contro, non sono state inflitte sanzioni alla società denunciante Sme, in considerazione del suo determinante contributo alla scoperta delle intese, della collaborazione fornita durante la fase istruttoria e della spontanea cessazione dell'infrazione prima dell'intervento dell'Autorità.

Nel marzo 1998 è stato avviato un procedimento, ai sensi dell'articolo 15, comma 2 della legge n. 287/90, nei confronti delle società mandanti di Italesplosivi, in quanto inottemperanti alla richiesta di indicare puntualmente all'Autorità le misure adottate per rimuovere le infrazioni contestate.

#### *SOLVAY-SODI*

Nell'aprile 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria su un'operazione di concentrazione tra le società Solvay Sa e Sodi p.l.c. Devnja. L'istruttoria era stata avviata nel marzo 1997 a seguito della notifica, da parte di Solvay, dell'intenzione di acquisire il 60% del capitale sociale di Sodi.

Solvay è una società di nazionalità belga che opera, direttamente e tramite le proprie controllate, prevalentemente nella produzione, trasformazione e commercializzazione di alcali e perossidati (tra cui il carbonato di sodio o soda). Solvay possiede stabilimenti per la produzione di soda in diversi paesi europei, tra i quali l'Italia. Sodi è una società bulgara, attiva soprattutto nel settore della produzione e commercializzazione del carbonato di sodio, dei sali minerali e di altri prodotti chimici. Essa esporta rilevanti volumi di carbonato di sodio in Europa occidentale, in particolare in Italia. L'operazione di concentrazione notificata si inseriva nel processo di privatizzazione di Sodi, il cui capitale in precedenza era detenuto interamente dal Governo bulgaro.

Il mercato rilevante interessato dall'operazione è quello del carbonato di sodio, che costituisce un'importante materia prima (e la maggiore voce di costo) nella produzione del vetro. La soda può essere ottenuta per via sintetica o sfruttando giacimenti naturali. La produzione sintetica è l'unica possibile in Europa; essa comporta costi più elevati e un prodotto qualitativamente inferiore a causa della presenza di

impurità. Registrandosi notevoli economie di scala nel processo produttivo, il settore è caratterizzato dalla presenza di poche grandi imprese.

Prima dell'acquisizione di Sodi, Solvay deteneva una quota superiore all'85% dei consumi in Italia e pari a circa il 50% su scala europea; l'impresa, tra l'altro, è l'unica a disporre di impianti di produzione in Italia. Sodi era il secondo operatore sul mercato italiano, con una quota comunque inferiore al 10%. Sino al 1994 in Italia, come nel resto d'Europa, era presente un significativo flusso di importazioni di carbonato di sodio di origine naturale di provenienza statunitense. L'imposizione a livello comunitario di dazi antidumping nei confronti degli Stati Uniti ha bloccato questo canale di offerta. Oltre alle importazioni effettuate da Sodi, in Italia si registrano flussi di offerta di origine turca e rumena, con quote tuttavia poco rilevanti. In particolare, i produttori turchi hanno recentemente ridotto le loro esportazioni a seguito del notevole incremento della domanda interna di soda, della quale la Turchia è attualmente importatore netto.

A parere dell'Autorità l'acquisizione di Sodi avrebbe permesso a Solvay di rafforzare ulteriormente la propria posizione dominante sul mercato italiano, assorbendo uno dei concorrenti che, nel recente passato, si erano dimostrati più dinamici. Nel corso dell'istruttoria, Solvay si è dichiarata disponibile a modificare l'operazione in relazione ai rilievi espressi dall'Autorità. In primo luogo, essa ha concluso con l'impresa turca Şişecam un accordo che comporta il diritto per quest'ultima di disporre del 25% della produzione di Sodi allo stesso prezzo pagato da Solvay. Inoltre, Solvay si è impegnata a sostenere attivamente la rimozione dei dazi antidumping nei confronti degli Stati Uniti, nell'ambito della procedura di revisione degli stessi in corso presso la Commissione, attivandosi sia presso la Direzione Generale Relazioni Esterne (DG I) della Commissione, sia presso l'associazione di categoria delle federazioni nazionali dei produttori chimici europei, CEFIC. Quest'ultima associazione, dopo avere contattato altri produttori europei, ha comunicato alla DG I la decisione delle società Solvay, Harris Soda Products e Akzo (che detengono nell'Unione europea una quota di produzione superiore al 75%) di ritirare il loro sostegno al mantenimento dei dazi sulle importazioni statunitensi. Gli uffici della DG I hanno ufficialmente assicurato che proporranno rapidamente alla Commissione l'eliminazione dei suddetti dazi.

Alla luce delle modifiche proposte da Solvay e nella prospettiva dell'eliminazione dei dazi antidumping sulle importazioni di soda dagli Stati Uniti, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione, pur conducendo a un aumento della capacità produttiva e,

nell'immediato, a un incremento della quota di mercato da parte dell'acquirente, non risultasse tale da determinare l'eliminazione o la riduzione in maniera sostanziale e durevole della concorrenza nel mercato rilevante ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90. Pertanto essa, pur riservandosi di revocare la propria decisione in caso di inosservanza degli impegni da parte di Solvay, ha deliberato di chiudere l'istruttoria.

### *HENKEL-LOCTITE*

Nel maggio 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante l'acquisizione da parte della società Henkel Spa del controllo di Loctite Corporation e di tutte le società appartenenti all'omonimo gruppo, comprese Loctite Italia Spa e la sua controllata Loctite FAS Spa. Henkel è una società attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti detergenti, di prodotti per l'igiene personale, di prodotti chimici per le industrie, di adesivi e sigillanti, mentre Loctite, in Italia, opera prevalentemente nel settore degli adesivi e sigillanti.

Il settore interessato dall'operazione è quindi stato considerato quello degli adesivi e sigillanti, in cui esistono due principali tipologie di clienti: gli acquirenti industriali e i rivenditori per uso domestico o professionale. Nei due comparti sono stati individuati più mercati rilevanti, in ragione della limitata sostituibilità tra diversi tipi di adesivo.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che, nonostante le limitate sovrapposizioni all'interno dei singoli mercati dei prodotti, l'acquisto di Loctite avrebbe permesso a Henkel di rafforzare notevolmente la propria posizione proprio nei mercati in cui sinora la sua presenza è meno rilevante (adesivi reattivi cianoacrilici e anaerobici). In particolare, Henkel avrebbe aumentato di molto la gamma di prodotti, introducendo nel proprio portafoglio i principali marchi di adesivi reattivi, tra i quali il marchio Superattak.

L'effetto sulla concorrenza dell'ampliamento della gamma di prodotti conseguito da Henkel tramite la concentrazione è stato ritenuto diverso nel comparto industriale rispetto al comparto della rivendita. Nel primo comparto, l'Autorità ha ritenuto che la più vasta gamma di prodotti offerti da Henkel non mettesse l'impresa in grado di ostacolare significativamente gli altri operatori, specializzati solo su alcuni prodotti, in quanto gli utenti industriali scelgono i fornitori non in funzione della varietà di prodotti da questi offerta, ma sulla base delle caratteristiche tecniche degli adesivi e

dell'assistenza fornita. Nel comparto della rivendita, al contrario, nel quale le barriere all'entrata sono rilevanti e si devono sostenere ingenti spese pubblicitarie, la disponibilità di un'ampia gamma di prodotti costituisce un importante fattore strategico nella fase della collocazione del prodotto presso i rivenditori. Infatti, nel tentativo di contenere i costi di transazione, il rivenditore tende a rivolgersi al minor numero possibile di operatori. E' stato osservato, a questo riguardo, che Henkel e Loctite detengono o commercializzano alcuni dei marchi più noti agli utilizzatori (ad esempio il marchio Superattak di Loctite), la cui domanda è poco sensibile a variazioni di prezzo. Gli aspetti connessi agli effetti dell'operazione in termini di condizioni di accesso ai canali distributivi al dettaglio sono di particolare rilievo nel contesto italiano, in cui la commercializzazione degli adesivi per usi domestici e professionali è effettuata per circa l'80% tramite negozi al dettaglio, generalmente di ridotte dimensioni, mentre la grande distribuzione rappresenta solo il 20% delle vendite complessive.

Pertanto, l'Autorità ha concluso che, con l'acquisizione di Loctite, Henkel avrebbe rafforzato in modo considerevole la sua leadership nel settore, giungendo a controllare il 44% del mercato degli adesivi destinati alla rivendita, a fronte di concorrenti con posizioni assai meno significative. Realizzandosi in capo a un'unica impresa, con quote di mercato molto elevate, una straordinaria concentrazione di marchi leader associata a un'estensione della gamma di prodotti e a un rafforzamento della rete di vendita, Henkel avrebbe potuto tenere comportamenti sostanzialmente indipendenti nei confronti dei concorrenti e dei distributori.

Durante l'istruttoria, Henkel si è mostrata disponibile a modificare l'operazione originariamente comunicata, in relazione ai rilievi sollevati dall'Autorità. Anzitutto, essa si è impegnata a mantenere, nel settore degli adesivi cianoacrilici e anaerobici sia per l'industria che per la rivendita, esclusivamente i marchi dell'acquisita Loctite, cedendo a un concorrente la licenza d'uso di diversi marchi. Negli altri mercati della rivendita, Henkel ha deciso di cessare di commercializzare, per conto di terzi, i prodotti adesivi con il marchio Vinavil, di interrompere l'utilizzo del marchio Bostik per la commercializzazione di adesivi a consumatori non professionali e, infine, di cedere a qualsiasi terzo concorrente la licenza d'uso del marchio Bostik, nonché il *know-how* formulativo e applicativo di alcuni tipi di adesivo.

L'Autorità, ritenuto che gli impegni assunti da Henkel fossero idonei a evitare la costituzione di una posizione dominante, ha deliberato di chiudere l'istruttoria, autorizzando la concentrazione ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90.

Congiuntamente al caso HENKEL-LOCTITE, l'Autorità ha preso nuovamente in esame l'operazione, già autorizzata, con la quale, nel novembre 1995, Henkel aveva acquistato il ramo d'azienda della società Pelikan, che commercializzava articoli di cancelleria. Tale operazione era stata comunicata in occasione della costituzione della società DHP Spa, partecipata al 51% da Henkel e al 49% da Pelikan, allo scopo di commercializzare i prodotti per cartoleria delle due società. Tuttavia, nella comunicazione all'Autorità le parti non avevano specificato che nel ramo di azienda acquisito da Pelikan rientravano le colle con il marchio Vinavil, marchio che Henkel si era impegnata a non commercializzare dal 31 dicembre 1993 nell'ambito dell'autorizzazione concessa dall'Autorità all'acquisizione di un ramo d'azienda della Boston. Inoltre, DHP è risultata sottoposta al controllo congiunto di Henkel e Pelikan, e non al controllo esclusivo della prima, come inizialmente comunicato.

Al riguardo l'Autorità, ritenuto che l'acquisizione da parte di Henkel del ramo d'azienda di Pelikan non fosse comunque idonea a costituire o rafforzare una posizione dominante, ha provveduto a chiudere l'istruttoria per quanto concerne gli aspetti concentrativi; essa tuttavia, si è riservata di intervenire successivamente, ai sensi degli articoli 2 e 5, comma 3, della legge n. 287/90, in merito alla costituzione della società DHP, osservando che quest'ultima è un'impresa comune di tipo cooperativo tra due società concorrenti.

## **PRODOTTI FARMACEUTICI**

### ***Gli interventi dell'Autorità***

Oltre a condurre un'istruttoria riguardo a un'operazione di concentrazione tra imprese operanti nel settore dei prodotti per il trattamento della dialisi (BAXTER-CLARK), l'Autorità ha effettuato una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 riguardo alle modalità di svolgimento delle gare pubbliche per le forniture di prodotti sanitari (SEGNALAZIONE SULLE GARE PUBBLICHE PER LE FORNITURE DI PRODOTTI SANITARI). Nel novembre 1997 è stata conclusa l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore farmaceutico, avviata

ai sensi dell'articolo 12 della legge nel settembre 1994. Al 31 marzo 1998 sono in corso tre istruttorie per verificare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza tra imprese farmaceutiche (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA-TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI).

#### *BAXTER-CLARK*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte della società Baxter Spa, facente parte del gruppo statunitense Baxter International Inc., del controllo della società Clark Srl. Sia l'impresa acquirente che l'acquisita operano nel settore farmaceutico/sanitario. L'istruttoria è stata in particolare volta ad approfondire le conseguenze dell'operazione nei mercati dei prodotti per il trattamento della dialisi, dove si riteneva potessero presentarsi problemi per la concorrenza in seguito alla concentrazione.

Il trattamento di dialisi può essere effettuato in via extracorporea oppure intracorporea, successivamente a un intervento chirurgico che immette stabilmente un catetere nel peritoneo del paziente (cosiddetta dialisi peritoneale). In Italia, il settore dei prodotti per dialisi ha un fatturato di circa 680 miliardi di lire, di cui 86 provengono dalla dialisi peritoneale. Dal 1984 a oggi il numero dei pazienti in dialisi è più che raddoppiato (da 18.800 a circa 39.900), mentre il numero dei pazienti sottoposti a dialisi peritoneale è cresciuto di oltre il 230% (da 1250 a 4200).

Per quanto concerne la struttura dell'offerta, il settore dei trattamenti per dialisi (sia extracorporea che peritoneale), come molti settori medico-scientifici, si caratterizza per la necessità di svolgere attività di ricerca in maniera continuativa, al fine di migliorare la qualità dei prodotti e la sicurezza del trattamento. Ciò contribuisce a determinare un elevato grado di concentrazione dell'offerta in tutti i paesi, ulteriormente accentuato negli ultimi anni in seguito a un numero elevato di acquisizioni.

Con riferimento al mercato italiano, nel corso dell'istruttoria è emerso che l'operazione notificata non modificava in misura rilevante le condizioni di concorrenza per quanto concerne i prodotti per la dialisi extracorporea, mentre aveva un maggiore

impatto sui mercati dei prodotti utilizzati per la dialisi peritoneale, già caratterizzati da un elevato livello di concentrazione. L'acquisizione di Clark avrebbe rafforzato significativamente la posizione di Baxter sia sul piano tecnologico (in Italia Clark disponeva di un impianto che utilizzava una tecnologia di successo non sviluppata da Baxter), sia sul piano economico, aumentando notevolmente il numero di pazienti. In particolare, in seguito all'operazione Baxter sarebbe venuta a detenere, relativamente alle soluzioni per dialisi peritoneale, una quota di mercato quasi tripla rispetto al principale concorrente (Fresenius), e una quota superiore di tre volte e mezzo nell'ambito delle linee e dei macchinari.

Analizzando le condizioni di concorrenza nel settore, tuttavia, l'Autorità ha rilevato che, in Italia, dal 1990 al 1997 le quote di mercato di Baxter relative ai trattamenti di dialisi peritoneale si sono significativamente ridotte a seguito della concorrenza esercitata dalle due imprese multinazionali Gambro e Fresenius, oltre che dalla società Clark. L'erosione delle quote detenute da Baxter sembra attribuibile alla competitività dei prodotti forniti dei concorrenti sia sul piano tecnologico che sul piano dei prezzi e all'importanza determinante che la combinazione di tali fattori assume per l'aggiudicazione delle gare bandite dai centri di dialisi.

Sulla base dell'evoluzione e delle prospettive di crescita del mercato, nonché della pressione concorrenziale esercitata da Fresenius, Gambro e da alcuni concorrenti minori, l'Autorità quindi ha ritenuto che la posizione di mercato conseguita da Baxter attraverso la concentrazione non attribuisse a quest'ultima la possibilità di adottare comportamenti economici significativamente indipendenti dai concorrenti e dagli acquirenti, ed ha pertanto provveduto a chiudere il procedimento.

#### *SEGNALAZIONE SULLE GARE PUBBLICHE PER LE FORNITURE DI PRODOTTI SANITARI*

Con una segnalazione del luglio 1997 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha indicato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Sanità e ai Presidenti delle Regioni alcune distorsioni concorrenziali causate dalle modalità di svolgimento di molte gare pubbliche per le forniture di prodotti sanitari. Come alcuni operatori del settore farmaceutico hanno ripetutamente denunciato, nei bandi di gara per la fornitura di prodotti sanitari adottati da diverse USL ed in genere da enti facenti parte del Servizio Sanitario Nazionale, viene richiesta ai partecipanti, quale prova della loro capacità finanziaria ed economica, una dichiarazione del fatturato

globale dell'impresa e del fatturato per le forniture cui si riferisce l'appalto, con riferimento agli ultimi tre esercizi finanziari. In numerosi casi il requisito del fatturato è assunto come strumento unico per determinare l'esclusione dell'aggiudicazione finale o addirittura dalla partecipazione alla gara stessa, oppure sono state imposte soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto all'entità della gara.

L'Autorità ha osservato che tali pratiche escludono ingiustamente dal processo concorrenziale le imprese di minori dimensioni e i nuovi operatori che, pur finanziariamente solidi, non hanno ancora realizzato alcun fatturato. Essa ha sottolineato che l'uso dei limiti di fatturato nelle modalità sopra descritte non è adeguato a valutare la reale solidità finanziaria di un'impresa e non risulta pienamente conforme alla disciplina che regola gli appalti<sup>6</sup>. In particolare, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 358/92, oltre ad elencare i vari documenti da presentare alternativamente ai fini della dimostrazione della capacità finanziaria dell'impresa partecipante, dispone anche che “qualora per una ragione giustificata, l'impresa concorrente non sia in grado di presentare i documenti richiesti, essa è ammessa a provare la propria capacità finanziaria ed economica mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione”. Tale norma pertanto ammette che le imprese che non dispongono del fatturato minimo richiesto possano provare in altro modo la propria capacità finanziaria. L'ente committente, quindi, avrebbe l'obbligo di motivare l'eventuale esclusione anche sulla base delle prove di solidità fornite dall'impresa. Peraltro, per i prodotti farmaceutici esistono già apposite procedure di autorizzazione ministeriale che accertano la conformità tecnica del produttore.

Nella sua segnalazione, rilevando che le forniture per il Servizio Sanitario Nazionale rappresentano una parte considerevole dei vari mercati dei prodotti sanitari, l'Autorità ha auspicato che in futuro i bandi di gara siano più rispondenti ai principi di un corretto funzionamento del mercato.

---

<sup>6</sup> Decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, recante il “Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive CEE n. 62/77, n. 767/80 e n. 295/88”, e direttiva 93/36 del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

*INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE FARMACEUTICO*

Nel novembre 1997 l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva di natura generale, avviata ai sensi dell'articolo 12 della legge, diretta ad analizzare le principali caratteristiche del settore farmaceutico dal punto di vista concorrenziale. Questo settore presenta numerose particolarità rispetto a ogni altra realtà industriale, tutte direttamente o indirettamente riconducibili alla natura dei beni prodotti e ai rapporti esistenti tra i vari soggetti coinvolti (imprese farmaceutiche, Sistema Sanitario Nazionale, medici e farmacisti, pazienti). Inoltre, nel settore si riscontra un esteso intervento pubblico, giustificato dal riconoscimento del farmaco come bene meritorio, dati i suoi stretti legami con la salute dell'uomo e con il benessere della collettività, nonché dalla considerazione della potenziale nocività dei medicinali, se utilizzati in modo improprio. L'intervento dello Stato, nel duplice ruolo di regolatore e di soggetto che partecipa alla spesa farmaceutica, si estrinseca attraverso una molteplicità di strumenti: la normativa sulla brevettazione dei farmaci, il controllo delle fasi di sperimentazione di nuovi prodotti e l'obbligatorietà della registrazione prima dell'immissione in commercio dei medicinali, la normativa sui canali distributivi (intermedi e finali), i criteri di classificazione e rimborso dei medicinali, i meccanismi di determinazione dei prezzi. I primi tre strumenti indicati sono in linea di principio orientati alla tutela della salute pubblica e comportano effetti prevalentemente sull'offerta di prodotti farmaceutici, mentre le ultime due forme di intervento sono rivolte al controllo della spesa farmaceutica pubblica, con conseguenti impatti sulla domanda di medicinali.

Le specialità medicinali si distinguono in farmaci etici, vendibili al pubblico solo dietro prescrizione medica, e in medicinali di automedicazione, che non richiedono una prescrizione. Mentre i primi non possono essere pubblicizzati, se non su pubblicazioni a carattere scientifico, i secondi si dividono in due gruppi, rispettivamente i medicinali da banco e i "senza prescrizione", a seconda che siano o meno pubblicizzabili al pubblico. Alle specialità medicinali, allo scadere della protezione brevettuale, possono affiancarsi imitazioni, dotate o meno di marchio commerciale, che vengono denominate "farmaci generici".

Il meccanismo di formazione dei prezzi dei farmaci per cui è previsto un rimborso, totale o parziale, a carico del Servizio Sanitario Nazionale, si basa sul cosiddetto "prezzo medio europeo". Tali farmaci non possono essere infatti venduti a prezzi superiori alla media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al

medesimo principio nell'ambito dell'Unione europea. I prezzi inferiori alla media europea possono essere adeguati a quest'ultima nella misura massima del 20 per cento annuo della differenza. I prezzi dei farmaci per i quali non è previsto alcun rimborso pubblico sono liberalizzati dal 1995, con l'eccezione dei farmaci da banco, i cui prezzi erano già liberi dal 1990.

La spesa farmaceutica complessiva (pubblica e privata), dopo essere progressivamente aumentata, in termini assoluti, dagli anni Settanta sino al 1992, nel biennio 1993-1994 si è ridotta, sia in termini assoluti sia in percentuale sul Pil, a seguito di innovazioni normative che hanno cambiato le modalità di rimborso, classificazione e determinazione dei prezzi dei farmaci. Nel biennio successivo, invece, la spesa complessiva è aumentata, per effetto della liberalizzazione dei prezzi dei farmaci con obbligo di prescrizione non rimborsabili. Attualmente, l'incidenza della spesa farmaceutica pubblica rispetto a quella privata in Italia è inferiore a quella che si riscontra in altri paesi europei, tra cui Francia, Germania e Regno Unito.

Per quanto concerne la struttura concorrenziale dei mercati, va osservato che nel settore farmaceutico l'individuazione dei mercati rilevanti richiede una valutazione delle proprietà terapeutiche dei prodotti. In prima approssimazione, i mercati possono essere identificati sulla base delle classi terapeutiche individuate dal terzo o dal quarto livello gerarchico della classificazione internazionale ATC (Anatomical Therapeutic Classification). Dal punto di vista geografico, nonostante negli ultimi anni siano state intraprese, in particolare in ambito europeo, iniziative volte ad un'armonizzazione dei regimi normativi dei diversi Stati, l'estensione dei mercati rilevanti appare ancora generalmente riferibile al livello nazionale, in particolare a causa delle diverse normative che regolano il settore.

Analizzando sulla base della classificazione ATC le condizioni di offerta nei diversi mercati dei farmaci in Italia, si rilevano livelli di concentrazione molto elevati (nel 1996, nel 78,5% dei casi le prime quattro imprese occupavano più dell'80% del mercato, e spesso tale quota era pari al 100%). In generale, tuttavia, la struttura è molto dinamica: nel quinquennio 1992-1996 si è assistito spesso a una diminuzione del livello della concentrazione, con importanti cambiamenti nella posizione relativa di mercato delle imprese principali e spesso ingressi di nuovi operatori. Tali fenomeni sono principalmente riconducibili all'innovazione di prodotto (elemento fondamentale in settori tanto legati alla ricerca): l'introduzione di un nuovo farmaco più efficace di quelli in commercio, o

semplicemente con minori effetti collaterali, è in grado di determinare l'immediato successo di un'impresa a scapito dei concorrenti.

E' stato peraltro osservato che l'elevato volume di spese in ricerca e sviluppo necessario per introdurre prodotti effettivamente nuovi spiega la ragione per cui le piccole imprese si collocano di solito tra i produttori generici: solamente le grandi imprese, infatti, sono in grado di effettuare ricerca e di programmare strategie per espandere e differenziare l'offerta, introducendo innovazioni sia di processo che di prodotto.

Quanto alle dinamiche di prezzo, circa il 50% delle specialità medicinali etiche e senza prescrizione con prezzo libero ha registrato rincari tra il novembre 1995 (data della liberalizzazione del prezzo) e l'agosto 1997. In molti casi, anche in presenza di diverse strutture di mercato, nel biennio 1996-1997 le imprese hanno aumentato i propri prezzi in modo parallelo. In generale, la liberalizzazione non sembra sinora avere indotto le imprese, per questi prodotti, ad una rilevante concorrenza in termini di prezzo.

Nell'indagine conoscitiva l'Autorità si è soffermata su numerosi problemi di natura concorrenziale nel settore, legati alle modalità di regolamentazione dell'attività degli operatori. Con riferimento alla distribuzione, l'imposizione legislativa di un prezzo unico su tutto il territorio nazionale per i farmaci non soggetti a rimborso impedisce ai farmacisti di praticare sconti sul prezzo indicato dall'impresa produttrice. Sebbene tale misura sia giustificata dalla natura di bene meritorio del medicinale, che deve risultare acquisibile da tutti i cittadini a pari condizioni, allo stesso tempo nega ai consumatori i benefici di un'eventuale concorrenza tra distributori. Infatti, anche se i farmacisti riuscissero a ottenere dai fornitori migliori condizioni di approvvigionamento sarebbero i soli a beneficiarne, attraverso un aumento dei propri margini. L'Autorità ha quindi proposto di abolire l'obbligo del prezzo unico per i farmaci il cui prezzo è liberamente determinato dalle imprese, in modo da sviluppare sia la concorrenza tra produttori, attraverso l'impulso dato dalla selezione esercitata dalla distribuzione, sia la concorrenza tra punti vendita. Tale disposizione favorirebbe inoltre la vendita dei medicinali senza obbligo di ricetta in esercizi diversi dalle farmacie, già sollecitata dall'Autorità nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva sugli ordini professionali conclusa anch'essa nel 1997. E' evidente infatti che, in presenza di un obbligo legale di prezzo unico, l'ampliamento dei canali distributivi sarebbe idoneo ad introdurre solo limitati elementi di concorrenzialità.

Sempre riguardo all'attività distributiva, l'indagine dell'Autorità ha portato a suggerire anche l'abolizione dell'obbligo, per i distributori all'ingrosso, di detenere almeno il 90% delle specialità medicinali in commercio, in quanto ciò impone ai distributori di acquistare quasi tutte le specialità esistenti su un determinato mercato, disincentivando quindi un confronto concorrenziale tra i produttori di farmaci con caratteristiche analoghe sotto il profilo terapeutico. Non vi è dunque alcun incentivo per le imprese farmaceutiche a praticare politiche concorrenziali basate sul prezzo. L'Autorità ha proposto pertanto l'abolizione di tale obbligo di detenzione da parte dei grossisti.

Con riguardo alla regolamentazione del prezzo dei farmaci soggetti a rimborso, il funzionamento della concorrenza è condizionato dalla politica di assistenza pubblica alla spesa farmaceutica dei cittadini. In particolare, il meccanismo che, tra i farmaci fondati su uno stesso principio attivo, riconosce come rimborsabili solamente quelli posti in vendita al prezzo più basso, penalizza i prodotti innovativi, per i quali il maggiore prezzo è motivato dalla necessità di recuperare gli investimenti in ricerca e sviluppo. Appare piuttosto preferibile un sistema di rimborso basato sul prezzo di riferimento, che lascerebbe al paziente un onere pari alla differenza tra prezzo effettivo e valore rimborsato, e renderebbe più accessibili anche i prodotti più costosi.

Infine, si è riscontrato come i farmaci generici presentino tuttora una scarsissima diffusione in Italia. Disposizioni legislative contenute nell'articolo 3, comma 130, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, hanno introdotto i primi elementi indispensabili per il loro sviluppo, coerentemente con quanto suggerito dall'Autorità in un precedente intervento di segnalazione. Tuttavia, il quadro normativo risulta ancora carente sotto molteplici profili: certezza e conoscibilità delle scadenze brevettuali (la cui durata, peraltro, va ancora adeguata agli standard europei), possibilità di procedere alla registrazione di un farmaco generico prima della scadenza del brevetto che ne copre il principio attivo, un sistema di incentivi per la prescrizione medica e per la vendita in farmacia di generici. L'Autorità ha pertanto auspicato che si proceda rapidamente all'introduzione di condizioni favorevoli alla diffusione dei farmaci generici, che potrebbe contribuire in misura importante ad un aumento della concorrenza di prezzo tra le imprese.

*SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI*

Nei primi mesi del 1998, l'Autorità ha avviato tre procedimenti istruttori nei confronti di alcune case farmaceutiche, per accertare se la coincidenza quantitativa e temporale delle variazioni dei prezzi praticati da queste ultime per farmaci tra loro sostituiti sia indicativa di intese restrittive della concorrenza. Il primo procedimento coinvolge le società Servier Italia Spa e Istituto Farmaco Biologico Stroder Srl, produttrici di farmaci contro l'obesità e di sostanze capillaroprotettrici. Il secondo procedimento riguarda, invece, le società BYK Gulden Italia Spa e Istituto Gentili Spa, produttrici di alcune sostanze immunostimolanti. Il terzo procedimento concerne, infine, le società Istituto Gentili Spa, Merck Sharp & Dohme Spa, Neopharmed Spa, SigmaTau Industrie Farmaceutiche Riunite Spa e Mediolanum Farmaceutici Spa e riguarda i prezzi dei farmaci inibitori della "HMG CoA reduttasi".

## **CEMENTO E CALCESTRUZZO**

*ITALCALCESTRUZZI-CALCESTRUZZI*

Nel giugno 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante l'acquisizione da parte del gruppo Italcementi, attraverso la società controllata Italcalsestruzzi Spa, del controllo della società Calcestruzzi Spa, precedentemente appartenente al gruppo Calcestruzzi. L'impresa acquirente, oltre a essere attiva nella produzione di calcestruzzo, è il principale produttore di cemento in Italia; la società acquisita Calcestruzzi è di gran lunga il primo operatore nazionale nel settore del calcestruzzo. Mentre a livello nazionale il settore del calcestruzzo presenta una struttura dell'offerta molto frammentata (la maggiore impresa, Calcestruzzi, detiene una quota pari a circa il 5% del fatturato nazionale), il settore del cemento si presenta notevolmente concentrato, con le prime tre imprese che detengono oltre il 50% delle vendite.

I mercati interessati dall'operazione sono quelli della produzione e della commercializzazione di calcestruzzo, della produzione e commercializzazione di inerti e, dato l'ambito di attività dell'impresa acquirente, quelli della produzione e commercializzazione di cemento, materia prima indispensabile per la produzione di

calcestruzzo. La scarsa trasportabilità del calcestruzzo e gli elevati costi di trasporto degli inerti fanno sì che i mercati geografici di questi prodotti siano rappresentati dalle aree circostanti, rispettivamente, gli impianti produttivi e le zone di estrazione e lavorazione. Per il cemento, l'elevata incidenza dei costi di trasporto in relazione ai costi unitari di produzione, anche in ragione della particolare conformazione geografica del territorio nazionale, ha portato a individuare più mercati, di dimensione regionale o pluriregionale.

Nella valutazione concorrenziale dell'operazione, l'aspetto di maggiore preoccupazione è stato individuato nell'aumento del potere di mercato che sarebbe derivato all'impresa acquirente in alcuni mercati regionali del cemento, in relazione all'integrazione con un importante acquirente del prodotto. In particolare, l'Autorità ha osservato che in Sicilia e Sardegna, dove nel mercato del cemento si riscontra una situazione di sovracapacità produttiva strutturale, Italcementi detiene una posizione di particolare rilievo e sarebbe in grado di soddisfare la totalità della domanda. In tali mercati, la maggiore integrazione a valle avrebbe potuto favorire comportamenti concorrenziali significativamente indipendenti da quelli dei concorrenti. Ciò, a parere dell'Autorità, avrebbe pregiudicato in maniera rilevante sia la concorrenza effettiva che quella potenziale. Significativa, al riguardo, è l'esperienza dei comportamenti tenuti in passato da Italcementi sul mercato sardo grazie alla propria integrazione a valle nel mercato del calcestruzzo. A fronte dell'avvio, a partire dal 1993, di un significativo flusso di importazioni di cemento in Sardegna, Italcementi ha posto in essere comportamenti nel mercato del calcestruzzo aventi come obiettivo di dissuadere i confezionatori indipendenti dal rifornirsi di cemento presso gli importatori. Tale strategia ha trovato attuazione, in particolare, nella vendita di calcestruzzo, tramite i propri impianti, a prezzi inferiori ai costi variabili, per un periodo prolungato di tempo durante il quale l'impresa ha invece mantenuto invariato il prezzo di cessione del cemento. Tali comportamenti hanno generato un indubbio effetto escludente sugli importatori, limitando le loro possibilità di espansione sul mercato del cemento in Sardegna e vanificando l'azione concorrenziale da essi esercitata attraverso prezzi inferiori a quelli praticati da Italcementi. L'efficacia di questa strategia emerge in maniera evidente se si considera che in Sardegna molti dei confezionatori indipendenti sono ritornati a rifornirsi di cemento presso Italcementi.

Alla luce dei rilievi sollevati dall'Autorità, Italcementi ha proposto alcune modifiche all'operazione originariamente comunicata. Essa in particolare si è impegnata a

dismettere, tra gli impianti acquistati da Calcestruzzi, quelli operanti in Sardegna e quelli in funzione in alcune provincie della Sicilia, e a eliminare le partecipazioni comuni con altri cementieri in alcune società. L'Autorità ha ritenuto che, a seguito delle modifiche apportate e degli impegni assunti, l'operazione esaminata non avrebbe determinato l'eliminazione o la riduzione in maniera sostanziale e durevole della concorrenza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, ed ha pertanto autorizzato la concentrazione.

## **ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE**

### ***Gli interventi dell'Autorità***

Nel 1997 l'Autorità ha vietato alcune intese nel mercato del vetro cavo per alimenti (PRODUTTORI DI VETRO CAVO) ed ha avviato un'istruttoria per accertare l'esistenza di possibili intese restrittive della concorrenza nel mercato dello zolfo grezzo (MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO).

#### *PRODUTTORI DI VETRO CAVO*

Nel giugno 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria su presunte intese tra i principali produttori di vetro cavo, avviata nell'aprile 1996 a seguito di una denuncia da parte di alcune associazioni industriali di categoria aderenti a Federalimentare. Nella denuncia si segnalava come a partire dal dicembre 1995 i maggiori produttori di vetro cavo operanti in Italia avessero imposto un'omogenea clausola contrattuale (cosiddetta "clausola di fatturazione differenziata"), che obbligava i clienti ad acquistare, oltre ai contenitori di vetro, anche gli imballaggi utilizzati per il loro trasporto (pianali di legno e interfalde di plastica). Le vetrerie si impegnavano poi a riacquistare gli imballaggi a un prezzo inferiore a quello al quale li avevano venduti ai clienti.

Il mercato interessato era quello del vetro cavo alimentare (contenitori per bevande e conserve). Pur essendo i contenitori in vetro richiesti dall'industria alimentare diversificati per forme, peso, capacità, colore ed altre caratteristiche, è stato verificato che la tecnologia di produzione impiegata è relativamente flessibile e uno stesso forno può alimentare diverse linee di produzione e produrre tipi diversi di contenitori, attraverso la regolazione dei macchinari e l'utilizzazione di appositi stampi.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che tutte le imprese produttrici di vetro cavo alimentare aderenti all'associazione di categoria Assovetro avevano subordinato in modo generalizzato il rinnovo dei contratti di fornitura dei contenitori per il 1996 all'accettazione della clausola di fatturazione differenziata. L'introduzione di tale clausola ha comportato un notevole aumento del costo per gli acquirenti dei contenitori di vetro cavo e non poteva ritenersi giustificata in ragione dei costi di gestione degli imballaggi.

Sempre nell'ambito del procedimento, è emersa l'esistenza, fin dal 1993, di un più ampio coordinamento fra le quattro principali imprese produttrici di vetro cavo, Avir Spa, Vetriere Italiane-Vetr.I. Spa, Bormioli Rocco & Figlio Spa, e Zignago Vetro Spa. Dalle ispezioni e dagli altri accertamenti svolti, è risultato che, tramite l'associazione di categoria Assovetro, queste quattro imprese hanno realizzato un'intensa attività di scambio di informazioni, relative a tutti gli aspetti di strategia aziendale. L'Autorità ha ritenuto che, in un mercato fortemente concentrato come quello del vetro cavo, ove la concorrenza è già particolarmente attenuata e lo scambio di informazioni è facilitato in ragione del ridotto numero di imprese, un sistema di scambio di informazioni puntuali e a cadenze periodiche e ravvicinate, rivelando le posizioni di mercato e le strategie concorrenziali di ciascuna impresa, riducesse quegli ambiti di incertezza circa le reazioni dei concorrenti su cui si possono fondare forme di concorrenza anche in mercati oligopolistici.

Infine, dagli accertamenti svolti è emersa l'esistenza di pratiche concordate tra le quattro vetrerie, riguardanti i prezzi dei contenitori e altre condizioni contrattuali (costi di trasporto, termini di pagamento, e così via). Un'ampia indagine di mercato ha evidenziato, a partire dal secondo semestre 1993, un sostanziale e contemporaneo allineamento dei prezzi fra le vetrerie, nei segmenti di domanda nei quali i contenitori in vetro rappresentano la scelta prevalente di confezionamento e nei quali i contenitori utilizzati dai clienti sono standard (vasi per alimenti, bottiglie per birra, vino, olio e passate), che non poteva spiegarsi in base alle normali dinamiche del mercato del vetro cavo. La costituzione, in quel periodo, di un sistema istituzionalizzato di riunioni aventi ad oggetto specifici aspetti delle politiche commerciali di imprese concorrenti, unitamente al riscontro dell'allineamento e del peggioramento dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali praticate dalle imprese sul mercato, sono state considerate manifestazioni significative dell'esistenza di una pratica concordata volta a ridurre la concorrenza nel mercato del vetro cavo alimentare.

Sulla base di questi elementi, l'Autorità ha ritenuto che l'accordo tra le quattro vetrerie per la contestuale e omogenea applicazione della clausola di fatturazione differenziata degli imballaggi, l'accordo volto a condividere determinate informazioni attraverso l'associazione di categoria Assovetro, nonché le pratiche concordate poste in essere in relazione a prezzi e altre condizioni contrattuali configurassero intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Essa ha inoltre osservato che tali intese hanno danneggiato sia l'utenza industriale dei contenitori di vetro, sia i consumatori finali che acquistano i prodotti confezionati in tali contenitori, violando il divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Tali comportamenti sono stati ritenuti particolarmente gravi in ragione della natura e durata delle infrazioni, dell'importanza delle imprese coinvolte, del contesto economico-strutturale del mercato in cui operano, della natura e del valore dei prodotti interessati dalle intese e della redditività assicurata dalle stesse. Pertanto, a conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha deliberato di comminare alle quattro vetrerie, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 3% del loro fatturato realizzato in Italia nel mercato del vetro cavo alimentare. In particolare, la sanzione è stata pari a 19220 milioni per Avir Spa, a 12410 milioni per Vetrerie Italiane Spa, a 3300 milioni per Bormioli Spa e a 3090 milioni per Zignago Vetro Spa.

#### *MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO*

Nell'ottobre 1997 la denuncia di un'impresa attiva nella trasformazione dello zolfo grezzo ha indotto l'Autorità ad avviare un'istruttoria per verificare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra due società operanti nell'intermediazione di zolfo grezzo (le società Zolfital e Esseco) e alcuni dei principali produttori, che rappresentano oltre il 70% della produzione nazionale di zolfo grezzo (le società Erg Petroli, Agip Petroli ed Esso Italiana). In particolare, l'istruttoria è volta a verificare se i rapporti di fornitura esistenti tra produttori e distributori, restringendo le possibilità di scelta degli utenti, abbiano comportato un pregiudizio per questi ultimi, anche in termini di prezzi eccessivamente elevati. Al 31 marzo 1998, l'istruttoria è ancora in corso.

## PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI GAS

### *Gli orientamenti comunitari in materia di gas naturale*

Nel febbraio 1998 il Consiglio europeo ha adottato una posizione comune in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio contenente norme comuni per il mercato interno del gas naturale<sup>7</sup>. La bozza approvata dal Consiglio prevede l'introduzione nel settore del gas naturale, organizzato in genere negli Stati membri in forma di monopolio pubblico verticalmente integrato, di molti elementi di liberalizzazione nelle attività di trasmissione, distribuzione, fornitura e deposito di gas (compreso il gas naturale liquefatto), delineando anche le principali linee di funzionamento del settore.

Con riferimento alla costruzione e alla gestione degli impianti, dei gasdotti e delle apparecchiature connesse sul territorio, viene previsto che le autorità degli Stati membri rilascino senza discriminazioni le autorizzazioni richieste, limitando gli eventuali rifiuti a ragioni obiettive particolari o, nel caso della costruzione, a situazioni di capacità produttiva non saturata.

Nel documento viene specificata la categoria dei clienti "idonei" a stipulare contratti per il gas naturale e, di conseguenza, ad approvvigionarsi liberamente da qualsiasi fornitore. Inizialmente la definizione di idoneità dovrebbe comprendere almeno gli impianti a gas generatori di energia elettrica e gli altri utenti finali con consumo annuo superiore a 25 milioni di metri cubi di gas; quest'ultima soglia verrebbe ridotta a 5 milioni dopo dieci anni dall'entrata in vigore della direttiva.

Quanto alle modalità di accesso alle reti, la bozza di direttiva indica due procedure alternative: la negoziazione e la regolamentazione. Nel primo caso i clienti contrattano l'accesso alla rete direttamente con i gestori; nel secondo caso gli Stati membri assicurano che ai clienti idonei sia riconosciuto un diritto di accesso sulla base di tariffe pubblicate o di altri termini di fruizione. Un eventuale rifiuto è ammesso solo qualora il gestore della rete non disponga della capacità necessaria, o sia ostacolato nell'adempire agli obblighi di servizio pubblico, o qualora incontri serie difficoltà finanziarie legate ai contratti *take or pay*.

---

<sup>7</sup> GUCE C 91/46 del 26 marzo 1998.

Per garantire condizioni non discriminatorie di utilizzo delle infrastrutture, e per evitare fenomeni di sussidi incrociati, la bozza di direttiva dispone che le imprese di gas naturale integrate predispongano conti separati per ciascuna delle fasi di trasmissione, deposito e distribuzione, e tengano conti consolidati per le eventuali attività esterne al settore del gas.

In tale contesto si collocano anche le disposizioni secondo le quali i gestori delle reti e i responsabili della distribuzione e della fornitura sono obbligati a diffondere tutte le informazioni necessarie a garantire l'efficienza del sistema interconnesso.

Tali misure, tuttavia, non potranno essere applicate in modo uniforme nei singoli Stati membri, a causa delle peculiarità nazionali del settore del gas naturale. Al riguardo vale il principio di sussidiarietà, che permette ad esempio, agli Stati che lo necessitano, di imporre alle imprese obblighi di servizio pubblico per garantire la tutela ambientale e la sicurezza dell'approvvigionamento, anche attraverso una programmazione a lungo termine. Altre possibili soluzioni sono individuate nella possibilità di una deroga nell'applicazione della direttiva per i "mercati emergenti", ovvero per i paesi in cui il mercato del gas naturale è ancora in fase di sviluppo.

### ***Gli interventi dell'Autorità***

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore del gas metano, avviata ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90. Essa ha inoltre riscontrato un abuso di posizione dominante nel mercato delle forniture di gas naturale per usi industriali in Molise (CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE CAMPOBASSO-BOIANO/SOCIETÀ GASDOTTI DEL MEZZOGIORNO), è intervenuta per sanzionare l'inottemperanza a un proprio provvedimento in materia di abuso di posizione dominante da parte della società Italgas (ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI (ANIM)-ITALGAS) ed ha autorizzato con condizioni l'acquisizione da parte di Agip del controllo di un giacimento di gas naturale (AGIP-TMF-ENERGON). Al 31 marzo è in corso un'istruttoria volta ad accertare eventuali abusi posti in essere dalla società Snam nel vettoriamento del gas naturale (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO).

*INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DEL GAS METANO*

Nel novembre 1997 si è conclusa l'indagine conoscitiva, avviata nel gennaio 1994, volta ad approfondire le principali caratteristiche del mercato nazionale del gas metano e i possibili interventi legislativi in grado di accrescere la concorrenza nel settore.

Negli ultimi anni si è registrata in Italia una crescente incidenza del consumo del gas naturale sul totale delle fonti di energia primaria (27% nel 1996, con un tasso di crescita tre volte maggiore rispetto alla crescita delle altre fonti energetiche), anche in virtù di incentivi fiscali e normativi che hanno creato un regime preferenziale per il gas naturale. Tale tendenza appare destinata a proseguire anche nel prossimo decennio, così da portare il mercato italiano, nel 2005, a rappresentare un quinto del mercato totale dell'Unione europea. Nello stesso periodo si prevede che l'Italia accentuerà la propria condizione di paese importatore di gas naturale, accrescendo quindi il divario tra la quantità di gas importata (pari attualmente al 65% del fabbisogno) e il gas prodotto all'interno del paese.

L'industria nazionale del gas naturale è dominata dalla presenza di Eni Spa che, controllando direttamente o indirettamente Agip Spa, Snam Spa e Italgas Spa, opera in regime di monopolio, quasi-monopolio o comunque in posizione dominante in tutte le fasi del processo produttivo, relative all'approvvigionamento, al trasporto tramite gasdotti ad alta pressione, allo stoccaggio e trasmissione nella rete, alla distribuzione primaria a utenze finali e intermedie, alla distribuzione secondaria alle utenze finali civili.

La posizione dominante dell'Eni nell'attività di produzione (nel 1996 Agip forniva il 90% della produzione nazionale) è frutto del regime di monopolio legale di cui la società pubblica ha goduto per oltre quarant'anni nello sfruttamento dei giacimenti della Pianura Padana e del tratto di mare prospiciente. Tale regime è stato abolito dal 1° gennaio 1997, in seguito all'approvazione del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, che a sua volta ha recepito la Direttiva 22/94/CE<sup>8</sup>, in un quadro di generale adeguamento della normativa italiana ai principi comunitari. La riallocazione dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione e stoccaggio introdotta dal decreto legislativo n. 625/96 non impedisce però la riattribuzione dei titoli all'Eni, e pertanto

---

<sup>8</sup> Direttiva 22/94/CE del 30 maggio 1994, in GUCE L 164 del 30 giugno 1994.

riduce gli effetti della liberalizzazione sul quasi-monopolio della società. Il gas prodotto sul territorio nazionale dai privati che non possono sfruttare il regime di vettoriamento previsto dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9, “Norme per l’attuazione del nuovo Piano energetico nazionale” (l’unica ipotesi di vettoriamento obbligatorio riguarda le vendite all’Enel e alle municipalizzate elettriche) è acquistato da Snam secondo le condizioni previste dall’accordo stipulato nel 1995 con Assomineraria.

La fase del trasporto consiste nello spostamento del gas naturale attraverso la rete dei gasdotti ad alta pressione sino all’imbocco delle reti di distribuzione alle quali sono allacciate le varie utenze finali. Attualmente Snam possiede il 97% delle reti in Italia, e il suo vantaggio competitivo è ulteriormente rafforzato dal fatto che la realizzazione delle reti è considerata di pubblica utilità. L’Eni controlla invece direttamente l’intera capacità di stoccaggio esistente, che nel trasporto ad alta pressione costituisce una importante variabile strategica in quanto consente di adeguare l’offerta di gas alle variazioni stagionali dei consumi.

Infine, nell’attività di distribuzione si distinguono una «distribuzione primaria», relativa alle vendite dirette dalle società di trasporto alle utenze finali industriali e termoelettriche o alle utenze intermedie (comuni, aziende speciali o municipalizzate, imprese concessionarie), e una «distribuzione secondaria», che riguarda la vendita alle utenze finali civili, considerata un servizio di pubblica utilità. La concorrenza tra le maggiori imprese di distribuzione secondaria (Italgas, Camuzzi e le principali municipalizzate), si svolge sull’intero territorio nazionale per l’assegnazione delle concessioni del servizio, e in tale contesto rappresentano variabili strategiche di rilievo i volumi erogati, il *know how* acquisito e la reputazione. Quanto alle condizioni di vendita, i prezzi di cessione del gas naturale per usi primari sono stabiliti sulla base di accordi quadro nazionali sottoscritti da Snam e dalle principali associazioni di categoria degli utenti (o da Enel), mentre le tariffe praticate ai vari tipi di utenza civile sono regolamentate per via amministrativa, in ambito comunale o intercomunale (“bacino tariffario”).

Il quadro normativo appare destinato a mutare a seguito dell’adeguamento alle direttive comunitarie, che si prefiggono un accesso generalizzato dei terzi alla rete esistente, l’eliminazione dei monopoli legali nel trasporto e nella fornitura di gas naturale, la creazione di un segmento di mercato formato da clienti eleggibili (liberi cioè di scegliere il proprio fornitore), la determinazione, in caso di monopolio, di tariffe

regolamentate. L'indagine ha peraltro posto in evidenza come il semplice recepimento delle regole comunitarie potrebbe introdurre rigide distinzioni tra tipologie di consumatori (eleggibili e non), attualmente inesistenti in Italia. L'Autorità ritiene pertanto necessario che, nel recepire le indicazioni comunitarie, il Governo si limiti a individuare un ambito di utenti vincolati, riconoscendo libertà di iniziativa in tutto il resto del mercato. L'introduzione di un principio generalizzato di accesso di terzi alla rete (ATR), negoziato o regolamentato, renderà necessario superare la norma contenuta all'articolo 12 della legge n. 9/91 in tema di vettoriamento, nel rispetto, comunque, della reciprocità d'ingresso assicurata su tutti i mercati dei paesi membri.

La normativa vigente attribuisce a Snam una serie di vantaggi nella fase del trasporto, inducendo a ritenere che il mero permesso di accesso dei terzi alla reti esistenti, affinché possa effettivamente tradursi in pratica, richieda un preventivo ripensamento dell'attuale assetto del gruppo Eni. In particolare, appare opportuno separare Snam in due soggetti, uno dedito alla gestione delle infrastrutture di trasporto e delle attività di stoccaggio; l'altro attivo nell'importazione e nella distribuzione primaria. In tal modo, il primo tipo di operatore sarebbe incentivato a fornire i propri servizi a condizioni non discriminatorie a nuovi distributori nazionali o esteri, i quali potrebbero svolgere la propria attività avvalendosi del vettoriamento (o ATR); ma soprattutto tali misure potrebbero attenuare la saturazione della capacità di trasporto sul territorio nazionale imposta da Snam.

Quanto ai prezzi di vendita del gas naturale nella fase della distribuzione primaria, l'Autorità ha auspicato che essi riflettano gli effettivi costi della fornitura, senza essere parametrizzati a combustibili alternativi come avviene attualmente nei contratti siglati da Snam con le associazioni di categoria.

Appare infine necessario eliminare il vantaggio competitivo dell'Eni connesso al riconoscimento della natura di pubblica utilità alla rete dei gasdotti e riequilibrare la tassazione relativa alle fonti energetiche. L'indagine ha, infatti, confermato che l'esistenza di un particolare favore dal punto di vista fiscale nei confronti del gas naturale rispetto ad altri prodotti energetici concorrenti è uno degli elementi che ha permesso a Snam di rendere sempre più onerose le condizioni di vendita del gas ai distributori civili. In tal senso le misure auspiccate dall'Autorità contribuirebbero a facilitare la ridefinizione delle tariffe regolamentate del gas a uso civile e a renderle più rispondenti a comportamenti efficienti dei distributori.

*CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE CAMPOBASSO-BOIANO/SOCIETÀ GASDOTTI DEL MEZZOGIORNO*

Nel luglio 1997, l'Autorità ha concluso un'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti della Società Gasdotti del Mezzogiorno Spa (SGM), attiva nel settore del trasporto e della distribuzione di gas naturale alle utenze primarie (industrie, utenze civili) in alcune regioni dell'Italia centro meridionale nelle quali possiede un sistema di gasdotti ad alta pressione. L'istruttoria era stata avviata nel novembre 1996 a seguito di una segnalazione da parte del Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione di Campobasso e Boiano.

Il Consorzio aveva realizzato una rete di distribuzione di gas naturale che collegava tra loro le varie utenze consortili e un adduttore che avrebbe dovuto congiungere la rete di distribuzione con un limitrofo gasdotto ad alta pressione di SGM. Oggetto della denuncia all'Autorità era il reiterato rifiuto di SGM di effettuare l'allaccio dell'adduttore al proprio gasdotto se non le fosse stata affidata anche la gestione della rete di distribuzione consortile. Infatti, il Consorzio aveva preferito stipulare una convenzione più vantaggiosa con la società Molise Gestioni Srl, già attiva nella distribuzione di gas in alcuni comuni della zona.

Inizialmente l'Autorità aveva esteso l'istruttoria anche alla società Snam Spa, proprietaria di circa il 97% della rete dorsale di gasdotti ad alta pressione presenti sul territorio nazionale. Tale coinvolgimento derivava dal fatto che, nel perdurare del rifiuto di SGM ad allacciare l'adduttore consortile, il Consorzio aveva chiesto l'allaccio del proprio adduttore a Snam, titolare di un gasdotto nelle immediate vicinanze. Dopo molti mesi di silenzio, Snam aveva presentato al Consorzio una proposta di allaccio giudicata da questo inadeguata sia dal punto di vista del costo, sia relativamente ai tempi previsti. L'istruttoria mirava quindi anche a verificare se il comportamento di Snam, dapprima omissivo e in seguito volto apparentemente a scoraggiare l'allaccio del Consorzio alla propria rete di gasdotti, derivasse dalla deliberata volontà di non fare concorrenza a SGM in Molise. Tuttavia, nel corso dell'istruttoria è emerso come Snam non potesse tecnicamente formulare un'offerta comparabile con quella di SGM, e di conseguenza come, con riferimento all'allaccio al Consorzio, non ne fosse un concorrente effettivo. Si è ritenuto pertanto che il comportamento di Snam non violasse le norme a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha considerato quali mercati rilevanti quello (regionale) della fornitura di gas naturale per usi industriali e quello (cirscritto al consorzio) della gestione delle reti consortili di distribuzione di gas naturale.

L'istruttoria ha consentito di individuare in capo a SGM una posizione dominante nelle forniture di gas naturale per usi industriali in Molise. L'Autorità ha stabilito inoltre che il rifiuto di allacciare la condotta consortile al proprio gasdotto, al fine di impedire l'entrata di Molise Gestioni come concorrente sul mercato della distribuzione di gas alle utenze industriali consorziate, e di estendere in tal modo nel mercato a valle della distribuzione la posizione dominante detenuta a monte nella fornitura, costituisse un abuso ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Non è stata, al riguardo, condivisa la convinzione di SGM che le attività della fornitura di gas e della gestione di una rete di distribuzione tra più utenze industriali consorziate dovessero essere svolte per legge dallo stesso soggetto.

Nel corso del procedimento, però, la società ha mutato il proprio atteggiamento. Essa ha infatti accettato di allacciare l'adduttore consortile al proprio gasdotto rinunciando alla gestione della rete di distribuzione interna, e ha riconosciuto Molise Gestioni come controparte commerciale in qualità di acquirente-distributore della rete consortile, impegnandosi a fissare un prezzo pari a quello che sarebbe stato pagato, alle condizioni contrattuali vigenti, da una utenza consumatrice di una quantità di gas pari alla somma dei consumi di tutte le utenze consorziate (con benefici per tutte le singole utenze, che altrimenti avrebbero pagato prezzi maggiori). L'Autorità ha stabilito che il nuovo comportamento di SGM ponesse fine all'infrazione dell'articolo 3, lettera *b*) della legge n. 287/90.

In previsione della libertà di acquisto sui mercati europei che la direttiva europea sul mercato unico del gas concederà agli utenti con alti livelli di consumo, il riconoscimento dell'acquirente-distributore di utenze industriali consorziate assume rilevanza perché consentirebbe di estendere tale libertà anche a soggetti che, singolarmente, non potrebbero fruirne.

L'Autorità ha giudicato particolarmente grave l'infrazione commessa da SGM nel periodo 1995-1997, in quanto volta a impedire ingiustificatamente l'ingresso di un intermediario sul mercato della distribuzione di gas alle utenze consorziate, e quindi

finalizzata a ostacolare l'emergere di una nuova forma di attività economica (l'intermediazione fra trasporto e distribuzione finale del gas per usi industriali). Tuttavia, tenuto conto anche della cessazione del comportamento abusivo, della dimensione dell'impresa e della sua importanza sul mercato, l'Autorità ha ritenuto di comminare a SGM una sanzione amministrativa pecuniaria pari al minimo previsto, ovvero all'1% del fatturato, corrispondente a 247 milioni di lire.

*ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI (ANIM)-ITALGAS*

Nell'ottobre 1997, è stato concluso un procedimento di inottemperanza, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, nei confronti della società Italgas Spa per non aver provveduto a rimuovere i comportamenti abusivi contestati in precedenza dall'Autorità con un provvedimento del giugno 1996. In particolare, l'impresa ha continuato a concedere alla propria società controllata, Gasenergia, il servizio di fatturazione rateizzata nella bolletta del gas del corrispettivo relativo all'attività di verifica e manutenzione degli impianti termici a gas, rifiutandone al tempo stesso la concessione, a condizioni equivalenti, a terzi operatori concorrenti.

Dalle informazioni raccolte è risultato che Italgas ha continuato a offrire il servizio in via esclusiva a Gasenergia, sebbene avesse comunicato all'Autorità sia di avere risolto il rapporto con questa società sia di avere l'intenzione di estendere il servizio di incasso rateizzato in bolletta a tutte le imprese operanti nel settore della manutenzione programmata degli impianti.

In particolare, è emerso che Italgas non ha informato le imprese interessate della nuova politica commerciale e, a quelle imprese che hanno esplicitamente richiesto informazioni al riguardo, pur esprimendo la propria disponibilità a erogare il servizio, Italgas ne ha pretestuosamente subordinato l'accesso al ricevimento di una rilevante documentazione che sarebbe risultata necessaria solo qualora si fosse giunti alla fase conclusiva di stipula del contratto. Infine, è stato rilevato che l'intenzione di Italgas di richiedere alle imprese che avessero voluto usufruire del servizio di fatturazione in bolletta il medesimo corrispettivo previsto per la propria controllata risultava avere un effetto discriminatorio: ciò avrebbe infatti comportato l'imposizione di un'elevata quota fissa che avrebbe sfavorito le imprese caratterizzate da livelli di attività relativamente contenuti.

Ritenendo che il comportamento di Italgas si caratterizzasse per una particolare gravità, l'Autorità ha deliberato, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, di irrogare una sanzione amministrativa pari al 4% del fatturato realizzato da Gasenergia per un ammontare di 2140 milioni di lire.

#### *AGIP-TMF-ENERGON*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha concluso una istruttoria, avviata nel novembre dello stesso anno, in merito a un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione, da parte della società Agip Spa, delle quote di titolarità della concessione per la coltivazione di idrocarburi nel giacimento di «Bonaccia» e di un permesso di ricerca in un'area situata al largo delle coste adriatiche. L'operazione avrebbe determinato un aumento dal 90% al 92% della quota di produzione nazionale di gas naturale facente capo ad Agip e avrebbe avuto un impatto anche sul mercato a valle della distribuzione primaria di gas naturale; in particolare, nel progetto originario Agip intendeva cedere tutto il gas estratto dal giacimento di Bonaccia alla propria consociata Snam, che poi lo avrebbe immesso nella propria rete ad alta pressione, attiva su tutto il territorio nazionale e avrebbe provveduto a commercializzarlo. Come noto, Snam detiene una posizione dominante nel trasporto e nella distribuzione primaria di gas naturale in Italia.

L'impresa che ha ceduto il controllo del giacimento, Centro Energia, è un'importante acquirente di gas naturale, in particolare per le esigenze di alimentazione di una centrale termoelettrica a Ferrara. Pertanto l'operazione, come originariamente configurata, comportava l'eliminazione di un produttore indipendente, nonché autoconsumatore del proprio gas, e il passaggio ad una situazione in cui esso avrebbe dovuto acquistare il gas direttamente dalla società proprietaria della rete, ossia Snam. A questa circostanza è stato attribuito un particolare valore prospettico; infatti, il regime di accesso dei terzi alle reti esistenti che verrà introdotto nei diversi Stati membri dell'Unione europea con il recepimento della Direttiva sulla creazione del mercato europeo del gas consente a un utente termoelettrico quale Centro Energia di scegliere liberamente il proprio fornitore nell'ambito dell'Unione europea e di ottenere dal proprietario della rete il vettoriamento del gas acquistato dal punto di consegna a quello di consumo. In questo contesto, l'Autorità ha ritenuto che un rapporto di esclusiva per l'acquisto del gas tra Centro Energia e la società proprietaria della rete potesse pregiudicare i futuri sviluppi concorrenziali del settore.

Nel corso del procedimento, le parti hanno stipulato un accordo che ha modificato i termini dell'operazione originariamente comunicata. In base a tali modifiche, Agip si è impegnata a vendere direttamente «alla spiaggia» a Centro Energia un quantitativo di gas pari a 250 milioni di metri cubi annui per 15 anni, a un prezzo non superiore a quello derivante dagli accordi quadro sottoscritti da Snam su scala nazionale con UNAPACE, relativi alle forniture integrate (gas e trasporto) per usi termoelettrici. Ottenuto il gas, Centro Energia avrebbe potuto trasportarlo sino alla centrale di Ferrara, in virtù di un contratto di vettoriamento stipulato con Snam.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni assunti fossero idonei a eliminare le preoccupazioni in merito al possibile futuro impatto, in termini di ostacolo alla concorrenza tra produttori di gas, derivanti dall'operazione così come originariamente comunicata, ed ha pertanto autorizzato la concentrazione. Va rilevato che l'impegno assunto da Snam a contrattare con Centro Energia il vettoriamento del suo gas sino alla centrale di Ferrara rappresenta il primo esempio di accesso negoziato di gas nazionale sulle reti Snam al di fuori dagli obblighi di vettoriamento previsti dalla legge n. 9/91. In tal senso, esso è configurabile come un primo passo verso una maggiore apertura della rete Snam.

#### *SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO*

Il 6 novembre 1997 l'Autorità ha avviato d'ufficio un'istruttoria nei confronti di Snam Spa, società del gruppo Eni che svolge attività di importazione, trasporto e distribuzione primaria di gas naturale, per presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Nel giugno 1997, Assomineraria, l'associazione dei produttori di petrolio e gas naturale sul territorio nazionale, ha avanzato due richieste a Snam per la revisione dell'accordo sul vettoriamento di gas stipulato nel 1994. Con la prima Assomineraria sollecitava una riformulazione dei termini economici concordati, ritenendo che, anche sulla base degli sviluppi della normativa europea, le condizioni di vettoriamento concordate non rispettassero più i criteri di un'adeguata remunerazione dei costi e degli investimenti espressi dall'articolo 12 della legge 9/91. La seconda richiesta, invece, invitava Snam a rivedere i prezzi di acquisto del gas dai piccoli produttori. Nella stessa

occasione Assomineraria ha proposto di concedere ai piccoli produttori nazionali l'accesso senza limitazioni al vettoriamento del gas naturale sulla rete Snam.

La prima richiesta di Assomineraria ha incontrato il rifiuto di Snam, favorevole piuttosto a riesaminare l'accordo solo dopo l'approvazione della Direttiva europea in materia di trasporto di gas. Quanto alla seconda richiesta, Snam ha accettato di correggere il prezzo di acquisto del gas, ma ha negato l'estensione del vettoriamento ai produttori nazionali per usi non contemplati dalla legge n. 9/91, ritenendo che tale misura andasse inserita in una più generale modifica del quadro normativo.

A parere dell'Autorità, le condizioni di costo previste dall'accordo del 1994, e il rifiuto di concedere ai piccoli produttori nazionali il vettoriamento del gas per usi diversi da quelli contemplati dalla legge n. 9/91, potrebbero costituire un abuso della posizione dominante detenuta da Snam nei mercati del trasporto e della distribuzione di gas naturale.

Nel primo caso, tenuto conto della localizzazione dei giacimenti di gas naturale dei produttori privati, in massima parte nell'Adriatico e nello Ionio, il rifiuto di Snam di rivedere i costi del vettoriamento, attualmente proporzionali alla distanza tra giacimento e punto di consegna, disincentiva i produttori di gas a operare direttamente nel mercato della distribuzione. Sulla base dell'attuale struttura dei costi, può risultare più conveniente la vendita diretta del gas a Snam.

## **COMMERCIO AL DETTAGLIO**

### ***Evoluzione della normativa e attività consultiva dell'Autorità***

Il 31 marzo 1998 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo n. 114, contenente la "Riforma della disciplina del commercio". Il provvedimento è stato adottato in attuazione di quanto previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che delega il Governo a conferire, nelle materie non espressamente riservate allo Stato, funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali; la legge di delega richiede in particolare al Governo, nell'opera di ridefinizione della disciplina delle attività economiche e industriali, di promuovere la razionalizzazione della rete commerciale,

anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione.

Dopo più di vent'anni di dibattito sui limiti della normativa italiana in materia di distribuzione commerciale, fondata principalmente sulla legge 11 giugno 1971, n. 426, come integrata e modificata dalle leggi 29 novembre 1982, n. 887 e 27 marzo 1987, n. 121, e sul relativo regolamento di attuazione (decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375), si è quindi giunti a una riforma organica del settore. Il decreto di riforma della disciplina del commercio raccoglie per molti aspetti le indicazioni espresse dall'Autorità in un rapporto del 1993 su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", introducendo sostanziali elementi di liberalizzazione.

I requisiti per l'accesso all'attività commerciale costituiscono uno degli ambiti in cui il decreto legislativo innova profondamente rispetto alla vigente disciplina. Una prima novità di grande rilievo è l'accorpamento delle esistenti tabelle merceologiche in due soli settori, alimentare e non alimentare. In secondo luogo, il decreto prevede che la sussistenza di specifici requisiti professionali non sia più richiesta per la vendita di prodotti non alimentari, ma unicamente per l'attività di vendita di prodotti alimentari. Infine, per lo svolgimento dell'attività commerciale, non è più prevista l'iscrizione al Registro degli esercenti il commercio (REC), che viene soppresso.

Per i restanti aspetti della disciplina, in ossequio agli obiettivi di liberalizzazione, semplificazione e decentramento perseguiti dalla legge delega, il decreto legislativo detta i principi di ordine generale che le regioni e gli enti locali dovranno rispettare nella predisposizione della normativa di dettaglio del settore. In particolare, tra le finalità a cui deve ispirarsi la disciplina, il decreto legislativo menziona: la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa, la libera circolazione delle merci; la tutela del consumatore, con particolare riguardo, oltre che all'informazione e al rapporto tra qualità e prezzo delle merci, alla garanzia del servizio di prossimità e all'approvvigionamento; l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta; il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese; la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari.

Il decreto legislativo non abbandona l'idea di una programmazione nel settore, che tuttavia, rispetto alla situazione precedente, appare meno improntata a una regolamentazione strutturale dei mercati e più orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico. La programmazione viene affidata alle Regioni le quali, entro un anno dalla data di pubblicazione del decreto, sono tenute a definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore, con specifiche indicazioni riguardo al contenuto degli strumenti urbanistici comunali.

Uno dei punti qualificanti della riforma, nell'ottica della concorrenza, è costituito dalla liberalizzazione dell'apertura, dell'ampliamento e del trasferimento degli esercizi commerciali di minori dimensioni (cosiddetti esercizi di vicinato), che sono subordinati unicamente alla comunicazione al sindaco del comune territorialmente competente e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dalla data di ricevimento della stessa. Sono considerati esercizi di vicinato gli esercizi commerciali aventi una superficie di vendita non superiore a 150 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

Per gli esercizi di dimensioni superiori, viene comunque introdotta una semplificazione del sistema autorizzatorio relativo all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento dei punti vendita. In particolare, l'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi commerciali rientranti nella categoria delle medie strutture di vendita, definite come quelle aventi una superficie superiore alle soglie che individuano gli esercizi di vicinato e fino a 1.500 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiori a 10.000 abitanti e a 2.500 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal sindaco del comune territorialmente competente. La domanda si intende accolta se l'amministrazione non delibera entro un termine stabilito dal comune e comunque non superiore novanta giorni dalla data di ricevimento della stessa.

Per gli esercizi commerciali della grande distribuzione, ovvero quelli con superficie di vendita superiore alle soglie che definiscono le medie strutture di vendita, l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento sono soggetti a un'autorizzazione rilasciata dal sindaco del comune territorialmente competente, previa convocazione di una conferenza di servizi, a cui partecipano, con diritto di voto, un rappresentante della

regione, un rappresentante della provincia e un rappresentante del comune e, a titolo consultivo, i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni consumatori e delle organizzazioni imprenditoriali del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione. Anche per le autorizzazioni relative alle grandi strutture di vendita è prevista la procedura del silenzio-assenso, per cui la domanda si intende accolta decorso un termine stabilito dalla regione e comunque non superiore a centoventi giorni dalla data di convocazione della Conferenza di servizi.

L'effettiva entrata in vigore del nuovo regime è, comunque, rinviata da alcune disposizioni a carattere transitorio, che riguardano sia gli esercizi della media e grande distribuzione che gli esercizi di vicinato.

Anche in tema di orari di vendita e obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale, il decreto legislativo presenta aspetti di novità rispetto all'attuale disciplina. In particolare, si riconosce all'esercente la facoltà, a condizione di non superare il limite massimo di tredici ore, di stabilire liberamente il proprio orario giornaliero di vendita tra le ore sette e le ore ventidue. Il decreto mantiene l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, pur attribuendo ai comuni la facoltà di individuare giorni e zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogarvi; è previsto che in ogni caso tali giorni comprendano il mese di dicembre e ulteriori otto domeniche o festività nel corso dell'anno. La materia della chiusura infrasettimanale non è più regolata a livello nazionale; viene, infatti, demandata ai comuni la decisione circa l'eventuale introduzione di un obbligo di chiusura durante la settimana. Nei comuni a economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte, individuati dalle regioni, viene confermata agli operatori commerciali, limitatamente ai periodi di maggiore afflusso turistico, la facoltà di determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Infine, i comuni possono autorizzare, in base alle esigenze dell'utenza e alle peculiari caratteristiche del territorio, la vendita in orario notturno, anche se esclusivamente per un limitato numero di esercizi di vicinato.

Per quanto riguarda le vendite straordinarie, ovvero le vendite di liquidazione, le vendite di fine stagione e le vendite promozionali, la disciplina approvata supera la rigida determinazione a livello nazionale dei periodi in cui poterle effettuare, demandando alla regolamentazione regionale la definizione delle modalità di svolgimento, i periodi e la

durata delle stesse. Il decreto legislativo contiene, altresì, una definizione di vendite sottocosto e prevede, al riguardo, la predisposizione di codici di autoregolamentazione.

La riforma comprende la disciplina organica di alcune forme speciali di vendita al dettaglio, tra cui in particolare le vendite per corrispondenza, per televisione o altri sistemi di comunicazione e le vendite a domicilio. L'obiettivo perseguito è quello di istituire un regime di controllo più pregnante su tali attività, anche al fine di assicurare una maggiore tutela del consumatore. In questa prospettiva, vengono tra l'altro vietate le aste realizzate per mezzo della televisione o di altri mezzi di comunicazione. Il decreto inoltre individua linee generali di intervento volte a promuovere l'introduzione e l'uso del commercio elettronico in Italia, la cui attuazione è demandata al Ministero dell'Industria.

Infine, la nuova normativa semplifica il vigente regime in materia di esercizio di attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande sulle aree pubbliche, in forma itinerante o su posteggio dato in concessione, assegnando la competenza per il rilascio delle autorizzazioni ai Comuni territorialmente competenti ed eliminando il riferimento a contingenti. Anche per l'attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande sulle aree pubbliche, il decreto assegna alle regioni una funzione di programmazione.

L'Autorità ha partecipato alla fase preparatoria della riforma inviando, nel marzo 1998, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri dell'Industria e della Funzione Pubblica, e al Presidente della Commissione Parlamentare consultiva in ordine alla riforma amministrativa, in merito a uno schema preliminare del decreto legislativo. Essa ha espresso un generale apprezzamento per il progetto di riforma che, rispondendo agli auspici in più occasioni espressi dall'Autorità, rappresenta un importante progresso in direzione di un quadro normativo della distribuzione commerciale al dettaglio più conforme ai principi della concorrenza e del mercato (SEGNALAZIONE SUL DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL COMMERCIO).

Nella segnalazione è stato peraltro ritenuto opportuno formulare alcuni rilievi e indicare le previsioni contenute nello schema di decreto che avrebbero potuto essere utilmente modificate nella prospettiva della promozione della concorrenza. Anzitutto, l'Autorità ha auspicato una più puntuale delimitazione dei poteri normativi e programmatori delle Regioni, nonché dei poteri conferibili dalle Regioni ai Comuni,

sottolineando che una formulazione troppo ampia delle norme avrebbe potuto prestarsi all'introduzione di vincoli improntati a una regolamentazione strutturale dell'offerta non giustificati da esigenze di interesse generale. In particolare, è stato evidenziato che lo schema di decreto legislativo prevedeva la facoltà per le Regioni di attribuire ai Comuni alcuni poteri relativamente alla localizzazione e all'apertura degli esercizi commerciali di vicinato con riferimento ai centri storici, alle aree o agli edifici con valore storico, archeologico, artistico e ambientale. Osservando come la tutela di tali obiettivi di interesse generale fosse già perseguita con appropriati strumenti nel progetto di riforma, l'Autorità ha evidenziato che l'attribuzione ai Comuni, al di fuori dell'ambito della disciplina urbanistica, di ulteriori e non meglio specificati poteri in merito all'apertura e alla localizzazione degli esercizi commerciali di vicinato rischiava di costituire uno strumento per reintrodurre vincoli alla libertà di iniziativa economica attualmente esistenti e basati sulle disposizioni della legge n. 426/71.

Più in generale, l'Autorità ha auspicato che le disposizioni contenute nella normativa, laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano applicate dalle regioni e dalle amministrazioni locali competenti in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma.

Con riferimento alla disciplina transitoria prevista dallo schema di decreto legislativo, l'Autorità ne ha auspicato una revisione volta a rimuovere alcune restrizioni della concorrenza non giustificate da esigenze di interesse generale. Al riguardo, è stata sottolineata l'opportunità di disposizioni volte a impedire un rinvio a tempo indeterminato dell'esame delle domande di autorizzazione relative agli esercizi commerciali di maggiori dimensioni non ancora trasmesse alla giunta regionale alla data del 16 gennaio e di quelle che verranno successivamente presentate ai Comuni. Infine, con riferimento agli esercizi di vicinato è stata espressa una particolare preoccupazione in relazione alla prevista facoltà per le Regioni di indicare, per le grandi aree metropolitane nonché per le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino d'utenza, i criteri in base ai quali i Comuni potranno subordinare, per un periodo di due anni, l'apertura degli esercizi di vicinato a una valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo locale.

Nella versione definitiva del decreto legislativo, proprio in relazione a quest'ultimo punto, in seguito all'intervento dell'Autorità sono stati parzialmente ridimensionati gli ambiti di discrezionalità dei Comuni in relazione alla possibilità di

limitare per due anni l'apertura degli esercizi di vicinato. Inoltre, nel decreto sono stati più puntualmente definiti i maggiori poteri conferibili dalle Regioni ai Comuni in relazione ai centri storici, facendo in particolare riferimento all'esigenza di rendere compatibili i servizi commerciali con le esigenze di viabilità, mobilità dei consumatori e arredo urbano.

### *Altri interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto un'istruttoria per verificare la conformità alle disposizioni in materia di concorrenza di un'intesa tra imprese operanti nel settore della distribuzione commerciale volta a coordinare i comportamenti di acquisto (GENERALE SUPERMERCATI-STANDA-IL GIGANTE/SUPERCENTRALE) ed ha effettuato due interventi di segnalazione, riguardanti rispettivamente la legge regionale della Sardegna in materia di distribuzione commerciale (SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE NELLA REGIONE SARDEGNA) e una versione preliminare del decreto legislativo di riforma della disciplina della distribuzione commerciale, che era all'esame della competente Commissione parlamentare (SEGNALAZIONE SUL DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL COMMERCIO).

#### *GENERALE SUPERMERCATI-STANDA-IL GIGANTE/SUPERCENTRALE*

Nell'aprile 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a un'intesa tra le società Generale Supermercati Spa (GS), Standa Spa, Il Gigante Spa e Supercentrale Srl, attive nel settore della grande distribuzione commerciale di articoli di largo consumo. L'istruttoria era stata avviata a seguito della comunicazione, da parte di GS e Standa, di due successivi accordi. Il primo, concluso nel 1995, prevedeva la costituzione da parte di GS e Standa dell'impresa comune Supercentrale, con funzioni di centrale d'acquisto; con il secondo, stipulato nel 1996 da Supercentrale e Il Gigante, anche quest'ultima società affidava a Supercentrale la negoziazione dei propri acquisti.

Supercentrale assolve quindi la funzione di centrale d'acquisto per le parti, con il compito di negoziare con i produttori gli accordi quadro sulle condizioni di fattura, sul budget promozionale e sul numero minimo di offerte speciali al fine di ottenere condizioni di acquisto migliori di quelle raggiungibili singolarmente dalle parti. Supercentrale non effettua direttamente gli acquisti per conto delle parti, ma stabilisce le

condizioni generali alle quali gli acquisti verranno effettuati dalle singole imprese distributrici. Queste rimangono invece autonome per quanto concerne, ad esempio, la definizione degli assortimenti.

L'Autorità ha analizzato gli effetti dell'operazione sia sui mercati della distribuzione moderna di prodotti alimentari e per l'igiene personale e della casa, con dimensione geografica approssimativamente provinciale, sia sui mercati degli approvvigionamenti, la cui dimensione geografica varia a seconda dei prodotti considerati.

Relativamente ai mercati dell'approvvigionamento, è stato osservato che Supercentrale detiene quote di mercato modeste e analoghe a quelle di altre centrali di acquisto presenti nel settore, e che i produttori, prevalentemente di grandi dimensioni, hanno in genere un notevole potere contrattuale. Pertanto l'operazione in esame non consentiva alle parti di imporre ai fornitori le condizioni di acquisto.

D'altro canto, con riferimento ai mercati della distribuzione moderna, l'istruttoria ha evidenziato come l'esistenza della centrale di acquisto non avesse determinato una omogeneizzazione delle politiche commerciali delle imprese a essa aderenti, e in particolare dei prezzi di vendita. L'intesa, pertanto, non è parsa idonea a incidere sulle condizioni di concorrenza nei mercati a valle, a pregiudizio dei consumatori. Le parti stesse hanno mostrato come, in generale, nel corso del primo anno di attività di Supercentrale, i loro prezzi al consumo siano stati più competitivi rispetto all'anno precedente.

Sulla base di queste considerazioni l'Autorità, ritenuto che l'intesa realizzata da GS, Standa e Il Gigante non comportasse una violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, ha deliberato la chiusura dell'istruttoria.

#### *SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE NELLA REGIONE SARDEGNA*

Con la segnalazione dell'aprile 1997, inviata ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, e ai Presidenti della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Regione Sardegna, l'Autorità ha rilevato che la disciplina del commercio

al dettaglio in sede fissa della Regione Sardegna, contenuta nella legge regionale n. 35/91 e nel Piano di Politica commerciale del maggio 1993, era suscettibile di causare distorsioni del funzionamento del mercato.

Richiamando i vantaggi che potrebbero derivare, per la società nel suo insieme e per i consumatori, dal superamento della stringente regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla normativa sulla distribuzione commerciale basata sulla legge n. 426/71, l'Autorità ha espresso la propria preoccupazione in merito ad alcune disposizioni particolarmente restrittive contenute nella normativa regionale. In particolare, è stato osservato che la legge regionale prevede contingenti allo sviluppo della rete di vendita regionale per tutti i settori merceologici del commercio al dettaglio in sede fissa, ovvero per una categoria più ampia rispetto a quella dei settori di «generale e largo consumo» considerata nella corrispondente normativa nazionale. La normativa regionale permette inoltre l'introduzione, nei piani comunali, di forme di autorizzazione discrezionale per le ipotesi di ampliamento e trasferimento degli esercizi commerciali con superficie non superiore a 200 metri quadri, operanti da almeno cinque anni nella stessa circoscrizione comunale. Anche alla luce delle semplificazioni intervenute nella normativa nazionale (legge 24 dicembre 1993, n. 53), che subordinano le ipotesi in esame alla sola denuncia di inizio attività, in un contesto nel quale peraltro il limite temporale è fissato a soli tre anni, le previsioni regionali risultano particolarmente penalizzanti per gli operatori del settore.

L'Autorità ha pertanto auspicato che i vasti spazi di discrezionalità riconosciuti alle Regioni nel definire le linee di sviluppo della distribuzione commerciale non vengano utilizzati per introdurre ulteriori restrizioni alla concorrenza rispetto a quelle già contenute nella legislazione nazionale, e che anche in ambito locale vengano sollecitamente recepiti gli indirizzi di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

## **TRASPORTI**

### *Gli sviluppi normativi nel settore dei trasporti*

Il settore dei trasporti è stato interessato da un profondo processo di modifica normativa che ha interessato i servizi portuali e aeroportuali, i trasporti su gomma e il trasporto pubblico locale. L'intervento dell'Autorità è stato principalmente rivolto ad

assecondare questa evoluzione che in generale comporta una maggiore liberalizzazione nelle condizioni di accesso e di operatività. Tale intervento si è principalmente sostanziato in attività conoscitive (INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEI SERVIZI PORTUALI) e in talune segnalazioni (LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA NEGLI AEROPORTI; RIFORMA DELL'AVIAZIONE CIVILE; TRASPORTO PUBBLICO LOCALE) con le quali sono state messe in evidenza le incertezze, e a volte anche le contraddizioni, di questo processo di liberalizzazione. Su tali problematiche l'intervento dell'Autorità ha anche riguardato una procedura di inottemperanza relativamente a una precedente decisione dell'Autorità (COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI) e una segnalazione relativa alle condizioni di approdo di uno specifico porto (SEGNALAZIONE SUI SERVIZI MARITTIMI DI TRASPORTO DI LINEA NAPOLI-CAPRI).

L'Autorità è intervenuta in più occasioni sulle condizioni di ingresso nel settore dei servizi ausiliari al trasporto. Particolare attenzione è stata rivolta alla normativa, nazionale e regionale, che regola la libertà di accesso per le agenzie di viaggio, materia nella quale l'Autorità ha effettuato due segnalazioni (LEGGI REGIONALI RIGUARDANTI LE AGENZIE DI VIAGGIO; VENDITA DI TITOLI DI VIAGGIO PRESSO GLI UFFICI POSTALI). L'Autorità ha inoltre segnalato la commistione, particolarmente negativa per un efficace processo concorrenziale, tra attività pubblicitiche e privatistiche che fanno capo ai diversi Automobile Club provinciali (SEGNALAZIONE SULLA CONSULENZA PER LA CIRCOLAZIONE DEI MEZZI DI TRASPORTO).

## **TRASPORTI SU STRADA**

### *L'evoluzione normativa nel settore dell'autotrasporto*

Il 13 marzo scorso il Governo ha approvato senza modifiche sostanziali due decreti legislativi che, come previsto dalla legge delega 23 dicembre 1997, n. 454, avviano il processo di liberalizzazione del settore dell'autotrasporto.

In passato l'Autorità aveva rilevato che in questa attività le restrizioni concorrenziali più rilevanti si riscontravano nelle condizioni di entrata e nei regimi

tariffari<sup>9</sup>. Nel primo caso, infatti, la legge 6 giugno 1974, n. 298, modificata dalla legge 30 marzo 1987, n. 132, incaricava il Ministro dei Trasporti di provvedere al contingentamento delle autorizzazioni, mentre nella regolamentazione tariffaria le distorsioni alla concorrenza erano ancora più gravi, a causa di un sistema di tariffe a forcilla obbligatorie, ulteriormente rafforzato dalla legge 7 maggio 1993, n. 162.

I due decreti recentemente approvati, pur introducendo importanti elementi di liberalizzazione, limitano tuttavia il proprio ambito di intervento alle sole condizioni di ingresso, lasciando dunque inalterate le distorsioni concorrenziali provocate dal sistema di tariffe a forcilla.

In particolare, il decreto relativo al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi rimuove il blocco delle autorizzazioni che permaneva di fatto dal 1985. In attesa della completa liberalizzazione, in base alla quale dal 1° gennaio 2001 il diritto a fornire il servizio sarà assicurato a tutte le imprese iscritte all'albo, il decreto introduce un sistema transitorio di autorizzazioni fondato sul riconoscimento dei permessi non più ai singoli veicoli, ma alle imprese. Inoltre, la disposizione che consente agli operatori autorizzati di aumentare la capacità di trasporto fino a raddoppiarla, discende direttamente dall'intenzione ministeriale di favorire le aggregazioni al fine di accrescere la competitività delle imprese italiane sul mercato internazionale.

La definizione di "Albo" e di "professione di autotrasportatore di cose per conto terzi", e la descrizione delle relative modalità di iscrizione all'albo, sono contenute nel secondo decreto, che disciplina le condizioni di accesso alla professione. In proposito, l'iniziativa ministeriale adegua la normativa nazionale agli orientamenti comunitari, uniformando i requisiti necessari per l'esercizio dell'attività e predisponendo controlli ed eventuali sanzioni per i casi di abuso e di inosservanza. In tale contesto, i requisiti richiesti sono quelli dell'onorabilità, della capacità finanziaria e della capacità professionale (in quest'ultimo caso è previsto il superamento di un esame scritto presso le Commissioni provinciali).

---

<sup>9</sup> SEGNALAZIONE SULL'AUTOTRASPORTO PER CONTO TERZI, del maggio 1993.

*SEGNALAZIONE SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE*

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha attribuito alle Regioni compiti di programmazione e amministrazione del settore del trasporto pubblico locale, innovando profondamente rispetto all'assetto normativo preesistente. In particolare, esso attribuisce alle Regioni la facoltà di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei "servizi minimi", qualitativamente e quantitativamente necessari a soddisfare le esigenze dei cittadini. Attribuendo allo stesso soggetto i compiti di programmazione e finanziamento delle decisioni di spesa, il decreto introduce inoltre incentivi ad un'attenta gestione di bilancio.

Nel febbraio 1998, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti, al Ministro della Funzione Pubblica ed al Presidente della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59/97, un parere, al fine di porre in evidenza gli interventi di riassetto del settore del trasporto pubblico locale più conformi a un corretto funzionamento del mercato e di indicare alcune disposizioni che, in quest'ottica, potrebbero utilmente correggere e integrare quanto disposto dal decreto legislativo n. 422/97.

In generale, l'Autorità ha osservato che l'elevato volume di risorse pubbliche assorbite da sussidi ai servizi di trasporto pubblico è riconducibile a scarsi incentivi all'efficienza interna, a cui contribuisce in misura significativa la mancanza di meccanismi concorrenziali. Le previsioni del decreto legislativo n. 422/97 responsabilizzano gli enti locali nella definizione della domanda di servizi di trasporto pubblico locale. L'Autorità ha peraltro sottolineato che nel passaggio a una situazione caratterizzata da più ampi spazi di concorrenza può risultare utile attivare meccanismi che consentano di cogliere appieno i vantaggi generati dal nuovo assetto di mercato.

In particolare, il ricorso a meccanismi di gara può costituire lo strumento appropriato, ove opportunamente congegnato, per individuare configurazioni di mercato efficienti. Se gli operatori venissero invitati a formulare offerte con riferimento a diverse partizioni della rete, lo stesso meccanismo delle gare consentirebbe di acquisire informazioni circa la possibilità di aprire alla libera concorrenza il mercato o particolari sezioni di esso, ovvero, qualora ciò non fosse possibile, determinerebbe per via endogena la ripartizione delle tratte tra gli operatori, la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la minimizzazione dei sussidi.

In ogni caso, le procedure di gara dovrebbero costituire la forma ordinaria di affidamento per la scelta del gestore del servizio. Coerentemente occorrerebbe comprimere l'utilizzo dello strumento concessorio nell'affidamento dei servizi a favore del regime autorizzatorio e ridurre il periodo transitorio previsto dal decreto n. 422/97, durante il quale gli affidamenti della gestione dei servizi vengono effettuati in assenza di un confronto concorrenziale tra operatori. L'Autorità ha anche auspicato, laddove il mercato non possa assumere un assetto concorrenziale, l'adozione di metodi di incentivazione basati sul periodico raffronto della *performance* del singolo operatore con quelle dei soggetti presenti in altri ambiti territoriali, non necessariamente appartenenti alla stessa regione. E' stato auspicato, in particolare, che questo tipo di raffronto non sia ostacolato dalla prevista, e in generale opportuna, attribuzione alla Regione di compiti di controllo sull'organizzazione dei servizi da parte delle autorità comunali. Infine, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che l'integrazione intermodale promossa dal decreto legislativo sia effettuata senza rafforzare la posizione dominante detenuta dal soggetto che attualmente gestisce la quasi totalità della rete ferroviaria nazionale, tenendo conto delle modalità di accesso alla rete previste dalla direttiva 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

## **TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI**

### *INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEI SERVIZI PORTUALI*

Nell'ottobre 1997 l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva sui servizi portuali, avviata nel novembre 1992. L'indagine ha evidenziato in primo luogo la rigida regolamentazione che ha caratterizzato il settore fino agli inizi degli anni '90: le misure più restrittive per la concorrenza erano rappresentate dalle esclusive attribuite ad alcuni operatori e soprattutto dalla commistione tra attività imprenditoriali e regolamentari in ambito portuale.

Un primo cambiamento nella normativa è stato imposto dallo sviluppo dei traffici, in particolare del trasporto intermodale tramite movimentazione di container, cui si sono aggiunti, in seguito, il mutamento dei modelli organizzativi del servizio di trasporto e, nel 1991, gli interventi dell'Autorità e della Corte di Giustizia. Il risultato principale di questa evoluzione è stata la legge 28 gennaio 1994, n. 84, che, oltre a sancire la

separazione fra svolgimento delle operazioni (affidato alle imprese private) e controllo e indirizzo delle attività portuali, ha liberalizzato le tariffe e ha imposto la trasformazione delle Compagnie portuali da corporazioni a imprese operanti in regime di concorrenza.

Attualmente, sebbene la privatizzazione delle attività imprenditoriali delle Autorità portuali sia ancora da completare e ciò freni in parte i progressi verso una piena concorrenza, appare comunque in via di risoluzione il problema del doppio ruolo (regolatore/impresa) di tali autorità. I mutamenti normativi si stanno accompagnando a nuove alleanze e concentrazioni tra le imprese terminaliste private.

Se nella movimentazione merci la privatizzazione delle attività imprenditoriali risolve completamente il problema della commistione di ruoli pubblici e privati in capo a uno stesso soggetto, nei servizi d'interesse generale la questione conserva tutta la sua gravità. La stessa legge n. 84/94, infatti, mantenendo la possibilità per le Autorità portuali di partecipare a società miste, pone questi soggetti in una posizione dominante ad alto rischio di comportamento abusivo, perché tale potrebbe rivelarsi qualunque decisione regolamentativa volta a limitare l'azione dei concorrenti. Appare quindi urgente passare a un'assegnazione dei servizi d'interesse generale tramite gara pubblica, e limitare la possibilità di assegnazione dell'attività di fornitura da parte delle Autorità portuali alla sola eventualità in cui non si abbia alcuna impresa candidata.

Altri effetti anticoncorrenziali sono provocati dalle misure che limitano l'entrata di concorrenti nella fornitura temporanea di manodopera e nella prestazione di servizi ad alto contenuto di lavoro. In effetti, nonostante siano ormai riconosciute come imprese, di fatto le Compagnie hanno ottenuto il monopolio della fornitura di manodopera alle imprese concorrenti, e ciò ha causato effetti anticoncorrenziali che hanno portato in più occasioni l'Autorità ad avviare procedimenti istruttori (BIS-COMPAGNIA PORTUALE DI BRINDISI, del luglio 1996, e COMPAGNIA PORTUALE DI BRINDISI, del giugno 1997). In proposito, l'assetto previsto dalla legge n. 646/97 appare del tutto insoddisfacente, come segnalato dall'Autorità al Parlamento e al Governo nel febbraio 1997 e come successivamente stabilito da una decisione della Commissione europea<sup>10</sup>.

L'indagine conoscitiva si è poi occupata dei servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio), non interessati dalla riforma del settore portuale e

---

<sup>10</sup> Decisione del 21 ottobre 1997, in GUCE L 301 del 5 novembre 1997.

oggetto anch'essi di numerose denunce pervenute all'Autorità. In queste attività permane infatti un regime di monopolio regolamentare, seppure non direttamente fondato su norme primarie, giustificato da un'assimilazione di tali servizi a servizio pubblico e da generici riferimenti a ragioni di pubblica sicurezza.

L'Autorità, pur riconoscendo l'opportunità di tutelare la sicurezza, ha tenuto a sottolineare come tali preoccupazioni non contrastino necessariamente con la concorrenza tra imprese o con altri meccanismi di incentivo all'efficienza. A tal fine, una preventiva definizione degli standard di sicurezza che lasciasse alle dinamiche concorrenziali la determinazione del numero ottimale di soggetti, potrebbe consentire un riscontro all'ipotesi, mai provata, di monopolio naturale e favorire, laddove è possibile, lo sviluppo della concorrenza senza pregiudizio per la sicurezza.

La fornitura in esclusiva dei servizi tecnico-nautici andrebbe quindi valutata caso per caso, limitandola alle sole circostanze in cui le caratteristiche del servizio o la conformazione di alcuni porti lo renda necessario. Anche in questi casi, tuttavia, appare preferibile il ricorso a gare pubbliche ripetute a periodi regolari, in modo da introdurre efficaci incentivi in direzione dell'efficienza e del benessere degli utenti.

Il problema dei servizi tecnico-nautici è strettamente connesso a quello relativo alle regolamentazioni tariffarie particolarmente rigide che, rimettendo alle stesse imprese l'elaborazione dei costi del servizio, tendono ad accentuare la naturale asimmetria informativa tra regolamentatore e regolamentato, e di conseguenza rendono più difficile individuare chi effettivamente fissa le tariffe. Il vigente sistema, inoltre, prevedendo una consultazione degli utenti del servizio solo per il tramite delle associazioni imprenditoriali di questi ultimi, genera una discriminazione a danno degli utenti non associati, con esiti che sono stati oggetto di censure da parte della Commissione europea. Ciò accresce la necessità di affidare la fissazione delle tariffe a un organismo regolatore orientato al perseguimento dell'efficienza.

L'indagine dell'Autorità ha infine ribadito l'opportunità di garantire il diritto all'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici a tutte le imprese portuali per le quali tali servizi costituiscono un mercato contiguo (sia imprese attive nei servizi marittimi che imprese portuali). D'altro canto, poiché questo diritto può risultare in conflitto con le esigenze di sicurezza della navigazione, al fine di conciliare le due questioni l'Autorità ha proposto di limitarsi a imporre alle imprese alcuni standard minimi di sicurezza e di

demandare alle singole valutazioni imprenditoriali la decisione se ricorrere o meno all'autoproduzione.

Le considerazioni suggerite dall'indagine conoscitiva hanno quindi indotto l'Autorità a sollecitare il completamento della liberalizzazione dei servizi portuali, indispensabile per sviluppare i traffici portuali, ridurre le tariffe e migliorare gli standard qualitativi, e la riqualificazione della regolamentazione, allo scopo di combinare al meglio promozione della concorrenza e tutela degli altri interessi pubblici, sia in fase di regolazione dell'accesso al mercato sia nella determinazione delle tariffe.

#### *INOTTEMPERANZA DELLA COMPAGNIA PORTUALE DI BRINDISI*

Nel luglio 1996 l'Autorità aveva riconosciuto come abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, il comportamento tenuto dalla Compagnia portuale di Brindisi la quale, trovandosi in posizione di monopolio nella fornitura di manodopera portuale, aveva negato l'invio di lavoratori portuali all'impresa BIS, sua concorrente nelle operazioni portuali, aveva inviato lavoratori sprovvisti delle qualifiche necessarie e non aveva compilato la lista dei lavoratori in esubero, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge n. 84/94, funzionale alla creazione di un nucleo di manodopera indipendente dalla Compagnia portuale. L'Autorità aveva imposto alla Compagnia portuale di cessare quest'ultimo comportamento entro sessanta giorni. Poiché la Compagnia portuale non ha ottemperato a quanto disposto nei tempi prescritti, l'Autorità ha avviato un procedimento ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, ai fini dell'irrogazione di una sanzione per inottemperanza. Nell'occasione, è stato ribadito come la mancata compilazione della lista dei lavoratori in esubero comporti una restrizione della concorrenza, in quanto tale comportamento, in contrasto con le disposizioni nazionali e comunitarie, mantiene il monopolio della Compagnia portuale nella fornitura di mere prestazioni di manodopera portuale, ostacolando i concorrenti nel mercato delle operazioni portuali. L'Autorità ha comunque riconosciuto che gli impegni nel frattempo adottati dalla Compagnia portuale di Brindisi - consistenti nella redazione di liste pubbliche di soci lavoratori per qualifiche professionali, nell'avviamento dei lavoratori a turno alle forniture di manodopera e nella possibilità per il richiedente di rifiutare motivatamente l'avviamento di specifici lavoratori - risultavano, seppur tardivamente, idonei a ottemperare a quanto deliberato dall'Autorità, sino all'entrata in vigore della nuova disciplina sul lavoro portuale. Preso comunque atto della inottemperanza nei tempi indicati dalla decisione del 1996, nel giugno 1997 l'Autorità

ha comminato una sanzione alla Compagnia portuale di Brindisi pari al 2% del suo fatturato, ossia il doppio della sanzione irrogata con il provvedimento con il quale era stato accertato l'abuso.

*SEGNALAZIONE SUI SERVIZI MARITTIMI DI TRASPORTO DI LINEA NAPOLI-CAPRI*

Nel settembre 1997, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità ha segnalato al Ministro dei Trasporti le possibili distorsioni che l'ordinanza n. 9/97 emessa dalla Capitaneria di Porto di Napoli avrebbe arrecato alla concorrenza nel settore del trasporto marittimo tra Napoli e Capri. Al riguardo l'Autorità si era già espressa nel 1995, auspicando l'adozione di criteri trasparenti e non discriminatori per la concessione degli approdi.

L'ordinanza assegnava alla Caremar, compagnia del gruppo Finmare, la priorità degli approdi quando non vi fosse stato spazio sufficiente per l'accosto contemporaneo di più navi, e ciò per tutti i servizi della Caremar sovvenzionati dallo Stato. L'Autorità ha evidenziato l'opportunità di rimuovere l'ordinanza in questione, in quanto introduceva distorsioni della concorrenza non giustificate da esigenze di interesse generale. Infatti, negli orari di maggiore interesse commerciale e quindi di maggiore traffico, l'ordinanza penalizzava la concorrenza già in atto tra le varie imprese presenti, mentre si rivelava inutile proprio nelle circostanze in cui poteva astrattamente essere invocato un interesse sociale e cioè negli orari di ridotto interesse durante i quali la stessa esiguità dell'offerta non comporta scarsità di approdi.

**TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI**

*SEGNALAZIONE SULLA RIFORMA DELL'AVIAZIONE CIVILE*

Nel maggio 1997 l'Autorità ha inviato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti e della Navigazione una segnalazione relativa a uno schema di decreto legislativo, in attuazione della delega conferita dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, concernente la riforma dell'aviazione civile, esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 30 aprile e quindi trasmesso al Parlamento. L'Autorità ha espresso alcune perplessità in

relazione all'articolo 2, comma 2 del decreto, che attribuiva alla Direzione generale dell'aviazione civile funzioni inerenti al "controllo ed al divieto di intese e di posizioni dominanti che possono alterare la correttezza dei reciproci rapporti tra imprese del settore" e sembrava sottrarre tali imprese dalle disposizioni della legge n. 287/90. Oltre al fatto che sul piano formale la legge delega non contiene alcun riferimento a una modificazione della vigente normativa generale a tutela della concorrenza, sul piano sostanziale è stato ribadito che un'efficace e imparziale applicazione delle disposizioni antitrust richiede che l'organismo preposto alla loro attuazione abbia caratteristiche di terzietà e indipendenza dal potere politico.

L'Autorità ha, inoltre, osservato che le ulteriori funzioni attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile dal medesimo articolo 2, comma 2, del decreto, relative alla programmazione del traffico, alla definizione degli investimenti e delle tariffe, riflettono un'impostazione dirigistica non conforme all'avvenuta liberalizzazione del settore del trasporto aereo.

Le osservazioni formulate dall'Autorità sono state sostanzialmente recepite.

*SEGNALAZIONE SULLA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA NEGLI AEROPORTI*

Nel febbraio 1998 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha segnalato al Parlamento, al Presidente del Consiglio e al Ministro dei Trasporti alcune disposizioni contenute nel disegno di legge comunitaria 1995-96 (A.S. 1780B) potenzialmente lesive della concorrenza in relazione al recepimento della direttiva comunitaria 96/67 in materia di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti<sup>11</sup>.

La segnalazione dell'Autorità si è incentrata soprattutto sulla discordanza tra la direttiva comunitaria e il disegno di legge, laddove quest'ultimo imponeva nuovi vincoli alla liberalizzazione dei servizi aeroportuali e non riprendeva i criteri indicati dalla Commissione europea per i casi di limitazione dell'accesso al mercato.

---

<sup>11</sup> Direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996 in GUCE L 272 del 25 ottobre 1996.

In particolare, il disegno di legge subordinava l'ingresso alla verifica dei livelli occupazionali nell'aeroporto e alla continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore, rifacendosi in tal modo alla legge 3 agosto 1995, n. 351, che tutela l'occupazione aeroportuale. L'Autorità ha quindi dovuto ribadire che imporre ai nuovi entranti di assorbire la manodopera eccedente può indebolire la concorrenza potenziale.

Ulteriori rilievi sono stati mossi alla mancata individuazione nel disegno di legge, difformemente dalla direttiva comunitaria, dei servizi per cui è consentita una limitazione del numero di operatori e delle modalità con cui questi ultimi devono essere selezionati. In merito a questo aspetto l'Autorità ha auspicato il ricorso a una gara d'appalto a livello europeo, come previsto dalla direttiva comunitaria.

Infine, nella segnalazione è stato osservato che il disegno di legge manca di disposizioni in materia di autoproduzione dei diversi servizi. Al riguardo è stato auspicato, al fine di evitare interpretazioni strumentalmente restrittive da parte dei gestori aeroportuali, che nel recepimento della direttiva venga fatto espressamente riferimento alla possibilità per le compagnie aeree e le società da esse controllate di svolgere i servizi di *handling* in autoassistenza, tramite qualsiasi forma organizzativa e societaria.

## **ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO**

### *SEGNALAZIONE SULLA CONSULENZA PER LA CIRCOLAZIONE DEI MEZZI DI TRASPORTO*

Nell'ottobre 1997, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento una segnalazione volta a ribadire il proprio orientamento in merito alla regolamentazione del settore della consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (già espresso in una segnalazione dell'ottobre 1993), e a porre in luce ulteriori distorsioni della concorrenza determinate dalla presenza, nello stesso settore, della rete degli Automobile Club federati all'ACI e disciplinati dalla legge 5 gennaio 1996, n. 11.

Con riferimento alla normativa generale del settore contenuta nella legge 8 agosto 1991, n. 246, è stato osservato che le disposizioni che abilitano a operare nel settore solo chi era già presente anteriormente all'entrata in vigore della legge o chi abbia superato un

esame d'idoneità, le cui modalità sono state definite solo nel 1996, hanno impedito per vari anni l'entrata di nuovi operatori. L'Autorità ha inoltre evidenziato le ingiustificate restrizioni della concorrenza che derivano dal contingentamento delle autorizzazioni, dalle misure che vietano lo svolgimento dell'attività ad altri operatori quali i distributori di autoveicoli e dalla fissazione di tariffe minime e massime per la consulenza. Tali osservazioni hanno indotto l'Autorità ad auspicare una rapida revisione della normativa.

Nella segnalazione, l'Autorità ha valutato anche l'impatto esercitato sulla concorrenza dalla commistione tra attività privatistiche (consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto) e attività pubblicistiche (riscossione delle tasse automobilistiche) svolte dalla rete ACI-Automobile Club affiliati. Gli Automobile Club svolgono i due tipi di attività su base provinciale, attraverso le loro sedi principali, le delegazioni dirette e le delegazioni indirette. Queste ultime sono agenzie private, che promuovono e vendono prodotti ACI e prestano servizi di consulenza utilizzando i segni distintivi dell'Automobile Club affiliante. Al riguardo, l'Autorità ha osservato come la rete Automobile Club affiliati detenga una posizione di particolare privilegio rispetto alle altre agenzie di consulenza, sia perché può utilizzare i segni distintivi dell'ACI, che è il soggetto gestore del Pubblico Registro Automobilistico e il responsabile dell'esazione delle tasse, sia perché offre una gamma di servizi più ampia di quella delle agenzie non affiliate. Gli Automobile Club ne ricavano un maggiore afflusso di clientela, non sempre in grado di percepire la distinzione tra le attività pubblicistiche e quelle privatistiche svolte dalla rete. Peraltro, tale vantaggio concorrenziale non sembra rispondere a esigenze di interesse generale, in quanto nei contratti di affiliazione non è richiesto il rispetto di particolari *standard* qualitativi.

L'Autorità ha pertanto sollecitato da un lato l'introduzione di misure volte a imporre una netta separazione tra il soggetto responsabile della gestione del Pubblico Registro Automobilistico e dell'esazione delle tasse automobilistiche, e chi opera nel settore della consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, dall'altro l'individuazione di meccanismi adeguati che impediscano di eludere tale separazione attraverso rapporti di affiliazione.

*SEGNALAZIONE SULLE LEGGI REGIONALI CHE DISCIPLINANO IL SETTORE DELLE AGENZIE DI VIAGGI E TURISMO*

Nel novembre 1997 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha segnalato ai Presidenti dei Consigli e delle Giunte regionali della Lombardia, della Liguria e delle Marche gli effetti anticoncorrenziali derivanti dalle normative regionali in materia di agenzie di viaggio e turismo (legge regionale della Lombardia n. 27/96; legge regionale delle Marche n. 41/97; legge regionale della Liguria n. 28/97).

Il quadro normativo di riferimento, a livello nazionale, è costituito dalla legge quadro 17 maggio 1983, n. 217, che sottopone l'esercizio dell'attività delle imprese operanti nel settore ad un'autorizzazione regionale, subordinata alla verifica di requisiti relativi alla capacità professionale e alla correttezza degli operatori nei confronti degli utenti. La legislazione statale non prevede interventi di regolamentazione strutturale del mercato, i quali sono stati invece introdotti dalla maggior parte delle leggi regionali di settore, che dispongono la limitazione in via amministrativa del numero delle agenzie. La stessa Autorità, nel 1995, aveva rilevato in un intervento di segnalazione che i contingentamenti previsti a livello regionale non avevano alcuna giustificazione di interesse generale.

Le nuove leggi regionali oggetto della recente segnalazione non prevedono limiti numerici alle autorizzazioni (nel caso delle Marche la completa liberalizzazione è prevista a partire dal 2000), ma introducono restrizioni regolamentative relative alle forme di organizzazione delle imprese che svolgono attività di agenzia di viaggio e turismo, contenendo in particolare specifici requisiti e limitazioni per le filiali (intese come punti di vendita al pubblico aventi un'ubicazione diversa da quella della sede principale) e i distaccamenti presso la clientela. Esse introducono ingiustificati ostacoli all'apertura di nuovi punti di prestazione del servizio, considerando di fatto le agenzie di viaggio come esercizi commerciali con una ubicazione ben determinata, laddove la legge statale riconosce loro la forma organizzativa di impresa prescindendo dalle caratteristiche territoriali e organizzative. Queste considerazioni hanno indotto l'Autorità a sollecitare una pronta rimozione delle limitazioni introdotte dalle leggi regionali di Lombardia, Liguria e Marche.

*SEGNALAZIONE SULLA VENDITA DI TITOLI DI VIAGGIO PRESSO GLI UFFICI POSTALI*

Nel dicembre 1997, l'Autorità ha inviato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, una segnalazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Comunicazioni e al Ministro per la Funzione Pubblica e per gli Affari Regionali, indicando alcune distorsioni alla concorrenza che sarebbero derivate dalla prevista autorizzazione, a partire dal 1° gennaio 1998, all'Ente Poste Italiane a distribuire e vendere direttamente titoli e documenti di viaggio, come disposto dall'articolo 46, comma 1 del disegno di legge governativo recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (A.S. 2793 - A.C. 4354/A). Tale norma, nonostante l'intervento dell'Autorità, è stata mantenuta nella versione definitiva della legge.

Pur convenendo che l'iniziativa avrebbe favorito lo sfruttamento di eventuali economie di gamma da parte dell'Ente Poste e avrebbe potuto portare, nel breve periodo, un ampliamento dell'offerta a vantaggio dei consumatori, l'Autorità ha manifestato riserve sulla base della normativa che attualmente disciplina in Italia il mercato della vendita e della distribuzione di titoli di viaggio. Infatti, l'accesso al mercato e l'esercizio dell'attività sono attualmente sottoposti, per gli altri operatori, a stringenti vincoli normativi, a livello nazionale e regionale.

In tale contesto, l'Autorità ha osservato che accordare all'Ente Poste la possibilità di vendere titoli di viaggio su tutto il territorio nazionale non distorcerebbe la concorrenza nei mercati soltanto se le regole che disciplinano l'accesso al mercato e l'esercizio dell'attività fossero analoghe per tutti gli operatori. In particolare, essa ha sottolineato che alle imprese che intendano occuparsi della distribuzione e vendita di titoli di viaggio, senza svolgere tutte le funzioni proprie delle agenzie di viaggio, non sembra giustificato richiedere, come invece accade in base alla normativa vigente, tutti i requisiti previsti dalla legislazione vigente per le agenzie. E' stato pertanto auspicato che l'autorizzazione dell'Ente Poste a vendere titoli di viaggio nell'intero territorio nazionale venga inserita nell'ambito di una nuova normativa che determini, senza discriminazioni tra imprese, i requisiti necessari a svolgere l'attività di distribuzione e vendita di titoli di viaggio. Più in generale, l'Autorità ha ribadito l'opportunità di una revisione delle numerose normative regionali in materia di agenzie di viaggio, che limitano ingiustificatamente l'accesso all'attività sulla base di criteri di regolamentazione strutturale dell'offerta.

## TELECOMUNICAZIONI

Nel corso del 1997 l'Autorità si è avvalsa in più occasioni dei propri poteri di segnalazione, al fine di richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sull'esigenza di rendere più concorrenziali i mercati delle reti e dei servizi di telecomunicazioni. In particolare, l'Autorità ha reso un parere al Ministero delle Comunicazioni sulle riduzioni tariffarie a beneficio dei grandi utenti (PARERE SULLE TARIFFE TELEFONICHE RIDOTTE PER ELEVATI VOLUMI DI TRAFFICO) e ha inviato numerose segnalazioni in relazione al recepimento delle direttive comunitarie, alla disciplina delle licenze individuali, all'offerta d'interconnessione proposta da Telecom e alla delimitazione dei compiti regolamentativi in attesa della piena operatività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (SEGNALAZIONE SUL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE; SEGNALAZIONE SUL RILASCIO DELLE LICENZE INDIVIDUALI; SEGNALAZIONE SULL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA; SEGNALAZIONE SULL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI). L'Autorità, nel corso dei primi mesi del 1998, ha inoltre svolto una intensa attività consultiva nei confronti del Ministero delle Comunicazioni. Tale attività ha riguardato, in particolare, i seguenti aspetti: l'identificazione degli operatori con notevole forza di mercato che, a norma di legge, devono essere notificati alla Commissione europea; un emanando provvedimento sullo "Schema nazionale di finanziamento del Servizio Universale"; lo schema di provvedimento "Disposizioni in materia di interconnessione e dei relativi accordi". L'Autorità è infine intervenuta con un proprio parere sullo "schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel settore delle comunicazioni mobili" predisposto dal Comitato dei Ministri.

In aggiunta a questi interventi, nel corso dell'anno sono stati conclusi due procedimenti istruttori su comportamenti abusivi da parte di Telecom Italia (ALBACOM-SERVIZIO EXECUTIVE; ALBACOM/TELECOM ITALIA-CIRCUITI DEDICATI). In entrambe le occasioni l'Autorità ha ribadito il principio fondamentale che un'impresa in posizione dominante è tenuta ad assicurare ai propri concorrenti un trattamento almeno equivalente a quello riservato ai principali clienti. L'Autorità ha inoltre vietato un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte di Telecom del controllo della società Intesa, attiva nei servizi di trasmissione dati per le imprese (TELECOM ITALIA-INTESA).

Al 31 marzo 1998, è in corso un'istruttoria volta a verificare eventuali comportamenti restrittivi della concorrenza da parte di Telecom e Seat in relazione alla distribuzione delle pagine gialle e alla classificazione dell'utenza affari (PRIVATIZZAZIONE SEAT).

### *L'evoluzione della normativa nel settore delle telecomunicazioni e le segnalazioni dell'Autorità*

Il 1997 è stato un anno importante nel processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni in Italia. Il quadro normativo di riferimento è mutato profondamente con l'approvazione della legge 31 luglio 1997, n. 249, che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, e con il varo del decreto del Presidente della Repubblica del 19 settembre 1997, n. 318, che ha recepito, tra le altre, la direttiva 96/19/CE che ha sancito la piena liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni. In tal modo si è passati da un ordinamento informato al principio della riserva in capo allo Stato dei servizi di telecomunicazioni a un ordinamento fondato sul principio della libera concorrenza. In questo contesto, assume particolare rilevanza la disciplina delle autorizzazioni amministrative di cui i nuovi operatori devono essere titolari per operare nei mercati delle reti e dei servizi di telecomunicazioni, le quali possono essere limitate nel numero esclusivamente in relazione a insufficienti disponibilità dello spettro di frequenze. In occasione dei principali passaggi normativi l'Autorità ha esercitato il proprio potere di segnalazione per richiamare l'attenzione sugli effetti anticoncorrenziali di alcune disposizioni.

#### *REGOLAMENTO IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONE*

L'Autorità ha attivamente partecipato alla fase preparatoria del Regolamento, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97, che ha dato attuazione a sei direttive comunitarie in materia di armonizzazione e liberalizzazione delle telecomunicazioni<sup>12</sup>. In particolare, con due segnalazioni - l'ultima delle quali nell'aprile

---

<sup>12</sup> Si tratta di tre direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio in materia di armonizzazione (direttiva 95/62/CE del 13 dicembre 1995 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta alla telefonia vocale, in GUCE L 321 del 30 dicembre 1995; direttiva 97/13/CE del 10 aprile 1997 sulle autorizzazioni generali e le licenze individuali, in GUCE L 117 del 7 maggio 1997; direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997 finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso

1997 - inviate al Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità si è espressa in merito alla disciplina delle licenze e autorizzazioni, ai servizi mobili, alla ripartizione delle frequenze, all'interconnessione, alla numerazione e al servizio universale.

Con riferimento alla prima questione l'Autorità ha osservato che il Regolamento non avrebbe dovuto imporre alle imprese oneri ulteriori rispetto al semplice soddisfacimento di "esigenze fondamentali" (sicurezza della rete, protezione dei dati, ecc.) le quali, in base alla normativa comunitaria, rappresentano l'unica ragione per subordinare autorizzazioni e licenze al possesso di requisiti minimi o all'adempimento di obblighi particolari.

In merito ai servizi mobili, invece, l'Autorità ha ribadito le condizioni necessarie per garantire lo sviluppo concorrenziale della telefonia radiomobile con particolare riguardo ai servizi DECT<sup>13</sup> e DCS 1800<sup>14</sup>. I suggerimenti dell'Autorità vertevano in particolare sulla necessità di ampliare le bande di frequenza assegnate ai due gestori GSM e di allocare bande adeguate per l'introduzione di nuovi servizi basati sulle tecnologie DCS 1800 e DECT. Un'ulteriore fonte di perplessità era l'assenza, nello schema di Regolamento, di qualsiasi previsione volta a definire in tempi brevi un nuovo piano nazionale per l'allocatione delle frequenze, in considerazione del ritardo accumulato nei confronti del resto d'Europa al riguardo e per il fatto che, a causa del rapido sviluppo tecnologico, il Piano nazionale vigente non rispondeva più alle esigenze economiche del paese.

Riguardo all'interconnessione tra reti, l'Autorità ha auspicato che, per non ritardare ulteriormente il processo di liberalizzazione, le condizioni di interconnessione

---

l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta, in GUCE L 199 del 26 luglio 1997) e di tre direttive della Commissione in materia di liberalizzazione (direttiva 95/51/CE del 18 ottobre 1995 che modifica la direttiva 90/388/CEE riguardo all'eliminazione delle restrizioni all'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati, in GUCE L 256 del 26 ottobre 1995; direttiva 96/2/CE del 16 gennaio 1996 che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione alle comunicazioni mobili e personali, in GUCE L 20 del 26 gennaio 1996; direttiva 96/19/CE del 13 marzo 1996 che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, in GUCE L 74 del 22 marzo 1996).

<sup>13</sup> Il DECT (Digital European Cordless Telephone) è lo standard per le telecomunicazioni numeriche senza filo, conforme alle norme europee di telecomunicazioni ETSI ETS 300 175. Si tratta di una tecnologia di trasmissione digitale cellulare che opera sulla banda di frequenze tra 1880 e 1900 MHz.

<sup>14</sup> Il DCS 1800 è lo standard paneuropeo per sistema radiomobile di comunicazione in tecnica numerica operante sulle bande di frequenza intorno a 1800 MHz e rappresenta la naturale evoluzione del sistema GSM.

fossero pubblicate entro il 1° luglio 1997, come previsto dalla normativa comunitaria, e che fossero suddivise per singole voci in modo da far sì che l'impresa che si interconnette sia gravata solo dagli oneri relativi ai servizi di cui effettivamente usufruisce, assicurando parità di trattamento per grandi clienti e concorrenti.

Anche la disciplina della numerazione avrebbe dovuto rispettare la scadenza del 1° luglio 1997; in proposito, l'Autorità ha osservato che la bozza di Regolamento, non contenendo alcun termine atto a soddisfare questa esigenza, ostacolava l'accesso ai mercati da parte di nuovi operatori. Data poi l'estrema rilevanza per gli utenti, e dunque per la promozione della concorrenza, della portabilità del numero telefonico, l'Autorità ha sollecitato la previsione di una scadenza più ravvicinata di quella stabilita per l'introduzione di specifici obblighi per i gestori delle reti.

Più complessa è risultata l'analisi sulle questioni della definizione, degli obblighi e del finanziamento del servizio universale. In proposito, l'Autorità ha osservato che nella fase iniziale la definizione degli obblighi di universalità del servizio contenuta nel Regolamento doveva limitarsi a ricalcare quella comunitaria, e prevedere "la fornitura di servizi di telefonia vocale a mezzo di collegamento fisso e tale da permettere anche il funzionamento del fax e del modem, di assistenza a mezzo operatori, di servizi di emergenza e d'informazione (inclusa la fornitura di elenchi telefonici) e la disponibilità di telefoni pubblici". Ciò al fine di introdurre meccanismi concorrenziali e di non gravare gli utenti del costo di servizi di cui non necessitano. L'Autorità ha quindi sottolineato l'opportunità che la definizione di servizio universale segua l'evoluzione della tecnologia e della società dell'informazione.

Inoltre, l'Autorità ha fatto presente che nell'ambito del Regolamento sarebbe stato opportuno prevedere la possibilità per i nuovi operatori di assumersi l'obbligo di fornire solo alcuni dei servizi compresi nella definizione di servizio universale, sia su base nazionale che in aree locali limitate. Al tempo stesso si sarebbe dovuto ridurre, in misura equivalente al loro impegno, l'obbligo di contribuzione di questi operatori al fondo di finanziamento del servizio universale. Ciò avrebbe costituito un incentivo alla riduzione dei costi e all'evoluzione tecnologica del servizio universale, anche in considerazione dei vantaggi d'immagine derivanti da tale attività. Allo stesso tempo, tuttavia, l'Autorità ha tenuto a sottolineare che nessun contributo al fondo avrebbe dovuto essere richiesto agli altri operatori prima dell'effettiva introduzione di una contabilità separata in cui fossero evidenziati tutti gli oneri sostenuti per la fornitura, e che nel regime di finanziamento

dovrà essere prevista la possibilità di esonerare dal contributo i nuovi gestori che ancora non hanno una presenza importante sul proprio mercato di attività.

Infine, l'Autorità ha suggerito che il riequilibrio dell'intera struttura tariffaria avvenga con la massima rapidità, non oltre il termine del 31 dicembre 1999 indicato dalla Commissione europea, anche per non accrescere artificiosamente l'onere del servizio universale. In proposito l'Autorità ha auspicato un riallineamento delle tariffe sulla base dei costi effettivamente sostenuti dal gestore della rete pubblica di telecomunicazione per l'offerta dei diversi servizi.

#### *ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI*

Il nuovo quadro regolamentare si è ulteriormente arricchito con la legge n. 249/97, che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, la nuova Autorità, tra l'altro, disciplina le modalità di finanziamento degli oneri di fornitura del servizio universale, l'interconnessione tra le reti, il rilascio delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali, la numerazione e la ripartizione delle frequenze. Allo stesso tempo la legge citata ha abrogato l'articolo 20, comma 1, della legge n. 287/90, trasferendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le competenze già proprie del Garante per la radiodiffusione e l'editoria in materia di concorrenza. In attesa della costituzione della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le competenze regolatrici ad essa assegnate dalla legge sono state transitoriamente attribuite al Ministero delle Comunicazioni.

Nel febbraio 1998, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con una apposita segnalazione ha inteso rappresentare al Parlamento e al Governo la necessità di assicurare entro breve tempo la piena operatività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, allo scopo di consentire il necessario sviluppo della concorrenza nei mercati italiani delle telecomunicazioni. In questa occasione è stato sottolineato che le caratteristiche di autonomia e indipendenza dell'autorità settoriale sono essenziali per lo svolgimento dei complessi e delicati compiti relativi all'emanazione di misure regolamentari generali.

*PARERE SULLE TARIFFE TELEFONICHE RIDOTTE PER ELEVATI VOLUMI DI TRAFFICO*

Su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, nel novembre 1997 l'Autorità si è pronunciata in merito a una bozza di decreto ministeriale che regolava le riduzioni tariffarie per i grandi utenti del servizio telefonico. L'Autorità, mentre ha ritenuto che i nuovi schemi di riduzioni tariffarie non risultavano idonei, come avveniva in precedenza, a favorire fenomeni di fidelizzazione, ha suggerito di introdurre una maggiore flessibilità degli abbonamenti nonché la possibilità di recesso senza oneri aggiuntivi.

Successivamente alla segnalazione dell'Autorità, un nuovo decreto ministeriale (5 dicembre 1997) relativo alle utenze d'affari ad alto traffico ha disposto l'abrogazione, a partire dal 1° dicembre 1998, della preesistente disciplina, contenuta nel decreto ministeriale 16 maggio 1996, concernente le tariffe ridotte per i grandi utenti del servizio telefonico. Per i contratti in essere è prevista, per un periodo transitorio, l'applicazione delle migliori condizioni tariffarie praticate nel trimestre precedente l'entrata in vigore del decreto.

*PROVVEDIMENTO SULLE LICENZE INDIVIDUALI*

Nel novembre 1997, su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità si è espressa in merito a uno schema di provvedimento contenente "Disposizioni per il rilascio di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni". In primo luogo, l'Autorità ha ribadito che la facoltà di fornire servizi di telecomunicazioni deve essere subordinata a una semplice autorizzazione generale, limitando quindi l'obbligo di una specifica licenza individuale ai soli soggetti sottoposti a diritti o doveri particolari, o ai casi in cui l'operatore acceda a risorse scarse. In particolare, l'Autorità ha ritenuto ingiustificato il rilascio di una licenza individuale per la concessione a terzi di infrastrutture alternative per l'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazione. In ogni caso, quanto alle modalità generali di rilascio di tali licenze, l'Autorità ha sollecitato l'indicazione, nel Regolamento di attuazione delle direttive comunitarie, dei casi in cui si deve ricorrere alla licitazione.

L'intervento dell'Autorità ha riguardato inoltre la regolamentazione dei servizi DECT, per i quali è stato auspicato lo sviluppo di tutte le utilizzazioni senza limitarsi a quella relativa alla prestazione di mobilità locale prevista da Telecom Italia, ricordando anche che per non incorrere in distorsioni concorrenziali occorre evitare l'estensione

automatica della Convenzione esistente per Telecom Italia e applicare a tutti i soggetti interessati il medesimo regime autorizzatorio. Tale invito è stato accolto dal Ministero, che nel dicembre 1997 ha assegnato a Telecom Italia una specifica licenza per il servizio DECT. Richiamandosi tuttavia alla segnalazione del settembre 1997, l'Autorità ha osservato che la disposizione, contenuta nello schema di provvedimento, per cui Telecom Italia è tenuta a costituire una divisione autonoma per la gestione del servizio DECT, risulta inefficace a prevenire i sussidi incrociati tra servizi in monopolio e servizi liberalizzati. Come l'Autorità aveva già sottolineato in molteplici occasioni e come ribadito anche dalla Commissione europea, la separazione contabile non si configura come la soluzione più efficace per garantire effettive parità di condizioni sul mercato, in particolare in un contesto in cui gli indubbi vantaggi goduti dal gestore pubblico in relazione ai tempi e modi di operatività nel mercato DECT rendono di particolare importanza il monitoraggio dei suoi comportamenti. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità ha ritenuto necessario segnalare che venga imposto all'operatore nazionale di telecomunicazioni, come già accaduto per i servizi TACS e GSM, di fornire i servizi basati sulla tecnologia DECT attraverso una società separata. Inoltre, l'Autorità si è soffermata sulle condizioni di interconnessione e di accesso alla rete da parte di terzi, in merito alle quali ha ribadito la necessità di permettere agli altri operatori di scegliere i punti di interconnessione più convenienti, obbligando allo stesso tempo i gestori di rete fissa a pubblicare il costo di ogni servizio offerto.

#### *MISURE REGOLAMENTARI PER L'ESERCIZIO DEL SERVIZIO DCS 1800*

Nell'ambito della comunicazione radiomobile, lo sviluppo del DCS 1800 rappresenta l'evoluzione più avanzata dei sistemi cellulari, in grado quindi di competere efficacemente con il GSM, il TACS e il DECT. La legge 27 febbraio 1998, n. 29, ha convertito, integrandolo in parte, il decreto legge 23 dicembre 1997, n. 455, che dava avvio alla sperimentazione del servizio DCS 1800. In particolare, la legge ha fissato il termine dell'11 marzo per l'assegnazione ai gestori GSM delle bande di frequenza finalizzate alla sperimentazione del nuovo servizio, prevedendo che quest'ultima possa estendersi nel tempo fino a sei mesi successivi al rilascio della licenza individuale per il DCS 1800: chi si aggiudicherà la gara (a sua volta da concludersi entro il 31 maggio 1998) avrà diritto anche a utilizzare (*roaming*) in ambito nazionale le esistenti reti GSM dell'altro gestore nelle aree non coperte. Nella definizione delle procedure di gara l'Autorità ha espresso il proprio parere come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 1997.

*MODALITÀ E TARIFFE DI INTERCONNESSIONE*

Nel febbraio 1998 l'Autorità ha reso un parere al Ministero delle Comunicazioni in merito alla proposta di offerta di interconnessione in riferimento alla rete telefonica commutata, presentata dalla società Telecom Italia Spa. Nel parere l'Autorità ha richiamato la direttiva CE 97/33 in materia di interconnessione, in cui è statuito l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che i rispettivi gestori nazionali di rete forniscano l'interconnessione ai loro servizi di telefonia vocale e alle loro reti pubbliche commutate ad altre imprese autorizzate a fornire gli stessi servizi con modalità improntate a principi di non discriminazione, proporzionalità e trasparenza.

A parere dell'Autorità, la proposta di Telecom Italia non trova riscontro negli orientamenti generali espressi a livello comunitario ed è tale da imporre ai nuovi concorrenti ingiustificati vincoli di natura tecnologica, commerciale ed economica. Tali vincoli, riguardano limitazioni tecniche d'interconnessione per i nuovi entranti, limitazioni dei servizi offerti e, più in generale, effetti distorsivi della concorrenza già nella fase iniziale della competizione. Inoltre, dall'analisi della proposta, emerge un'eccessiva e ingiustificata onerosità delle condizioni economiche di interconnessione, che andrebbero ridotte al livello prevalente negli altri Paesi europei. In conclusione, l'Autorità ha auspicato, al fine di eliminare i potenziali effetti distorsivi dell'offerta Telecom, che quest'ultima venga riformulata sulla base dei principi generali indicati a livello comunitario, in modo da risultare omogenea rispetto a quella prevalente per tutti i principali gestori di rete europei. Anche per ciò che concerne le condizioni economiche di offerta dei servizi di interconnessione, appare necessario attuare una revisione che allinei l'offerta a quella prevalente a livello europeo.

***Gli interventi dell'Autorità ai sensi degli articoli 2, 3 e 6 della legge n. 287/90***

*ALBACOM-SERVIZIO EXECUTIVE*

Nel maggio 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti di Telecom Italia Spa. Il procedimento era stato avviato nell'ottobre 1996 su denuncia della società Albacom Spa, che segnalava un comportamento di Telecom consistente nell'applicazione di sconti per il traffico generato sulla rete pubblica commutata, a utenti configurati nella tabella di numerazione di rete di

cui al decreto ministeriale 16 maggio 1996. In particolare, Telecom conteggiava, ai fini dello sconto, esclusivamente il traffico realizzato dai propri clienti che si avvalevano di Servizio Executive, non consentendo agli altri operatori presenti sul mercato liberalizzato dei servizi di voce per Gruppi Chiusi di Utenti di far beneficiare i propri clienti delle medesime agevolazioni.

La fattispecie in esame riguardava il settore dei servizi di telefonia vocale, nel cui ambito vanno distinti, rispettivamente, il mercato della fonia di base, gestito in regime di monopolio legale da Telecom, e il mercato dei servizi liberalizzati. Anche su quest'ultimo mercato si rilevava la posizione dominante di Telecom a fronte della limitata presenza di operatori concorrenti.

Secondo quanto emerso nel corso della istruttoria, il Servizio Executive e i servizi per Gruppi Chiusi di Utenti presentavano le medesime caratteristiche sotto il profilo tecnico e, in particolare, la clientela tipica di Executive era sostanzialmente rappresentata da Gruppi Chiusi di Utenti. Pertanto, la possibilità per Telecom di praticare, ai Gruppi Chiusi di Utenti che usufruivano di Executive, riduzioni tariffarie sul traffico *off net* in relazione a volumi di traffico *on net* realizzati sulla rete pubblica, poneva i concorrenti di Telecom in una posizione di forte svantaggio.

Conseguentemente, tramite gli sconti Executive si veniva a legare l'applicazione di riduzioni tariffarie sulla fornitura di un servizio in monopolio al raggiungimento di determinati volumi di traffico nell'ambito di un servizio in concorrenza.

L'Autorità ha pertanto ricordato che le pratiche volte a ostacolare l'accesso dei concorrenti al mercato, realizzate legando i clienti al fornitore in posizione dominante, costituiscono abuso di posizione dominante, in quanto pregiudicano la concorrenza esistente e/o lo sviluppo di nuova concorrenza. In particolare, sono stati ritenuti in violazione delle regole di concorrenza quei sistemi di sconti volti a legare l'ottenimento di un vantaggio economico su un mercato al raggiungimento di un determinato risultato su un mercato diverso.

In seguito ai rilievi dell'Autorità, Telecom si è impegnata a riconoscere dal 1° giugno 1997 anche ai concorrenti il traffico realizzato sulle loro reti dedicate (*on net*) ai fini delle previste riduzioni tariffarie, oltre a garantire loro le migliori condizioni possibili

sotto il profilo degli standard qualitativi e della tempistica di attivazione delle linee. L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a porre fine all'abuso.

In occasione della presentazione di un rapporto sul rispetto degli impegni assunti, Telecom ha avanzato una nuova proposta che, articolata in diversi pacchetti tariffari, prevedeva la determinazione di fasce tariffarie per distinte tipologie di traffico (urbano, extraurbano e internazionale). Le riduzioni previste in ogni singola offerta, non potevano essere cumulate, in modo da impedire effetti fidelizzanti tra gli utenti del gestore pubblico.

#### *ALBACOM-TELECOM ITALIA-CIRCUITI DEDICATI*

Il 30 ottobre 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Telecom Italia, avviata su denuncia della società Albacom, individuando una serie di comportamenti anticoncorrenziali in merito alla fornitura dei circuiti dedicati (o linee affittate).

Un primo abuso consisteva nel fatto che, nel fornire per il collegamento urbano tramite circuiti a velocità di trasmissione intermedia (compresa tra 64 Kbps e 2 Mbps), Telecom aveva applicato sempre la tariffa relativa alla capacità massima di 2 Mbps. Poiché l'obbligo di affittare i circuiti a 2 Mbps provocava un aggravio sul costo dell'effettiva banda utilizzata, queste modalità di offerta hanno limitato il numero di utenti raggiungibili dai concorrenti, e hanno comportato un impiego inefficiente della capacità trasmissiva locale.

Con riferimento ai circuiti con capacità superiore a 2 Mbps, è risultato altrettanto abusivo che Telecom abbia fornito tale modalità di collegamento ai propri clienti senza renderla però pubblicamente nota, precludendone di fatto l'accesso ai concorrenti. Inoltre, la società ha sottoscritto più volte contratti per la fornitura di circuiti a 34 Mbps senza specificare la natura sperimentale dell'offerta e richiedendo un corrispettivo per la fornitura dei circuiti e dei servizi.

L'istruttoria ha poi mostrato come Telecom abbia utilizzato un mezzo trasmissivo alternativo ai circuiti dedicati per offrire ai propri clienti servizi di trasmissione dati a costi notevolmente ridotti, anche in questo caso senza informare gli altri operatori, i

quali, ignorando tale possibilità, hanno continuato a utilizzare i più costosi circuiti dedicati.

Quest'ultima violazione è risultata più grave delle altre, in quanto ha assicurato a Telecom un immediato vantaggio competitivo, rafforzato dal fatto che coinvolgeva grandi clienti e aveva intenti di sperimentazione commerciale. In relazione alla gravità delle varie infrazioni l'Autorità ha comminato al gestore pubblico un'ammenda pari a 950 milioni di lire, pari all'1% del fatturato realizzato dall'azienda nel mercato della fornitura di servizi di trasmissione dati a bassa velocità.

#### *TELECOM ITALIA-INTESA*

Al termine di un procedimento istruttorio, nel novembre 1997 l'Autorità ha vietato l'acquisizione, da parte di Telecom Italia Spa, della società Intesa Spa, già controllata congiuntamente da Fiat e Ibm. Intesa opera nel settore dei servizi di trasmissione dati per le imprese, offrendo in particolare servizi di rete a valore aggiunto e servizi applicativi, a livello nazionale (attraverso una rete dati che copre l'intero territorio italiano) e internazionale (grazie al collegamento con la rete Ibm Global Network).

Poiché Intesa è la seconda impresa nazionale del settore dopo la stessa Telecom Italia, l'operazione avrebbe modificato la posizione dell'acquirente nei mercati dei servizi di trasmissione dati per l'utenza imprese in ambito sia nazionale sia internazionale. Sebbene non avesse effetti di rilievo sulla struttura concorrenziale dei mercati internazionali, in Italia l'acquisizione di Intesa avrebbe rafforzato la posizione dominante già detenuta da Telecom Italia nei mercati della fornitura dei circuiti diretti e dei servizi di base di trasmissione dati, e l'avrebbe posta in posizione dominante nel mercato dei servizi di trasmissione dati personalizzati. Inoltre, Telecom Italia, acquisendo il controllo del suo principale concorrente nel settore dei servizi di trasmissione dati per le imprese, si sarebbe ulteriormente integrata verticalmente nell'offerta di servizi applicativi, ovvero nell'ultimo mercato della catena del valore nel settore dei servizi di trasmissione dati. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità ha vietato l'operazione.

#### *PRIVATIZZAZIONE SEAT*

Il 29 ottobre 1997 l'Autorità ha deliberato di non avviare l'istruttoria in merito all'acquisizione della società Seat Spa (editrice degli elenchi telefonici e delle Pagine

Gialle) da parte di una cordata di investitori guidata dalla Banca Commerciale Italiana Spa e dalla società editoriale De Agostini. L'attenzione dell'Autorità si è però rivolta verso i rapporti contrattuali che, in seguito all'operazione, venivano instaurati tra Seat e Telecom Italia. In primo luogo è stato verificato che i contratti per la realizzazione degli elenchi telefonici (Pagine Bianche) e la relativa raccolta pubblicitaria, e i contratti per la cessione a Seat da parte di Telecom della base dati degli abbonati non risultavano lesivi della concorrenza.

L'Autorità ha invece deliberato l'avvio di un'istruttoria in relazione ad altri tre tipi di contratti in vigore tra Telecom e Seat, relativi rispettivamente alla distribuzione congiunta, da parte di Telecom, delle Pagine Gialle e degli elenchi telefonici, alla possibilità per Seat di inserire fascicoli pubblicitari al momento della cellofanatura degli elenchi telefonici, e all'obbligo di Telecom di classificare l'“utenza affari” degli abbonati telefonici secondo l'indice delle categorie di Seat. L'istruttoria, al 31 marzo, è ancora in corso.

## **INFORMATICA**

### *Gli interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'anno è stato riscontrato un abuso di posizione dominante nel mercato dell'accesso per via informatica alle banche dati delle Camere di Commercio (DENUNCE INFOCAMERE-CERVED) ed è stato reso un parere ai sensi dell'articolo 22 sulle modalità di acquisto di prodotti informatici per la Pubblica Amministrazione (AIPA-CONVENZIONI PER LA FORNITURA DI PRODOTTI INFORMATICI DI USO COMUNE).

#### *DENUNCE INFOCAMERE-CERVED*

Nel novembre 1997, l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra le Camere di Commercio italiane in ordine alla fornitura, con modalità informatiche, di un complesso di dati ed informazioni di natura economico-commerciale in possesso delle medesime Camere (c.d. informazioni camerale). Inoltre, l'istruttoria era diretta ad accertare se le società Infocamere e Cerved, in ragione dei loro speciali rapporti con le Camere di Commercio, detenessero una posizione dominante nel mercato dei servizi di accesso, con modalità informatiche, alle banche dati camerale e se avessero abusato di tale posizione.

Le Camere di Commercio hanno affidato a Infocamere il compito di gestire su base nazionale, di fatto in esclusiva, gli archivi camerale, curandone la realizzazione e garantendo la fornitura delle informazioni in essi contenute alle stesse Camere, alla Pubblica Amministrazione e all'utenza privata. L'istruttoria ha evidenziato che Infocamere forniva, tuttavia, solo alle Camere di Commercio e ad alcune pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle banche dati camerale, mentre l'utenza privata doveva rivolgersi agli operatori che avevano sottoscritto con la medesima Infocamere un contratto di distribuzione. All'atto dell'avvio dell'istruttoria, solo Cerved disponeva di un rapporto di distribuzione con Infocamere.

Quanto all'intesa tra le Camere di Commercio, essa non è stata ritenuta dannosa per la concorrenza, in quanto la delega a Infocamere dell'attività di distribuzione delle informazioni rispettava, almeno in linea di principio, gli obblighi di divulgazione già propri delle stesse Camere. Al riguardo Infocamere è destinata a rispondere alle difficoltà incontrate dalle Camere nel fornire singolarmente le informazioni.

Al contrario, l'istruttoria ha permesso di rilevare un abuso da parte di Infocamere nella gestione della fornitura delle informazioni camerale informatizzate, in considerazione della sua posizione dominante in tale mercato e della sua integrazione economica con Cerved. In particolare, nel contratto tipo con gli operatori interessati all'accesso *on line* agli archivi camerale, Infocamere richiedeva un minimo garantito di 5 miliardi e imponeva un meccanismo di sconti quantità fortemente discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti. Inoltre, nel contratto tipo per la fornitura dei bilanci societari su disco ottico, la società obbligava il contraente all'acquisto in blocco dell'intera banca dati annuale, limitando ingiustificatamente l'accesso a questo tipo di informazioni.

Tuttavia, a seguito dei rilievi dell'Autorità, Infocamere ha mutato per più aspetti il proprio comportamento, predisponendo un nuovo contratto tipo per l'accesso alle banche dati camerale, al quale possono aderire tutti gli operatori interessati, senza l'obbligo di garantire un fatturato minimo annuale o il possesso di altri requisiti economici, mentre è stato sospeso sino al 1° gennaio 1999 il sistema di sconti quantità. Infocamere si è inoltre impegnata a garantire un accesso flessibile al registro delle imprese, a vendere sottoinsiemi della banca dati bilanci e soprattutto a completare la separazione da Cerved.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni annunciati da Infocamere, se rispettati, possano favorire lo sviluppo concorrenziale dei mercati interessati, così da porre fine all'abuso riscontrato.

*A.I.P.A. - CONVENZIONI PER LA FORNITURA DI PRODOTTI INFORMATICI DI USO COMUNE*

Nel giugno 1997, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), la quale aveva richiesto all'Autorità stessa una valutazione in ordine alla compatibilità con i principi della normativa a tutela della concorrenza delle modalità con le quali l'AIPA intendeva dare attuazione all'articolo 12, comma 2-bis, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Tale disposizione prevede che l'AIPA possa stipulare, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, convenzioni per la fornitura di beni informatici di uso comune sulla base delle quali alle pubbliche amministrazioni indicate dallo stesso decreto legislativo è consentito, successivamente, di procedere all'acquisto diretto dei beni oggetto della convenzione. L'AIPA aveva fatto presente che intendeva procedere all'individuazione delle imprese con cui stipulare le convenzioni attraverso lo svolgimento di gare comunitarie, da aggiudicarsi in base al criterio del prezzo più basso.

A parere dell'Autorità, la disposizione del decreto legislativo n. 39/93 che permette di centralizzare la negoziazione delle condizioni di acquisto di prodotti informatici da parte della Pubblica Amministrazione deve essere applicata con particolare attenzione agli effetti sugli equilibri concorrenziali dei mercati interessati. Infatti, questa centralizzazione, seppur affidata ad un organismo indipendente ed altamente specializzato nel settore dell'informatica pubblica, potrebbe determinare la costituzione di barriere all'ingresso e la formazione di posizioni di privilegio nelle forniture dei prodotti di cui trattasi alle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, al fine di prevenire distorsioni concorrenziali, l'Autorità ha suggerito di predisporre convenzioni distinte per prodotti diversi e limitate nel tempo. Infatti, la diversificazione delle convenzioni consentirebbe la partecipazione alle gare anche agli operatori presenti solo in alcuni segmenti di mercato; la limitazione temporale, d'altro canto, eviterebbe che una o più imprese possano fare affidamento per molto tempo su uno sbocco commerciale certo e di grande rilievo come la pubblica amministrazione centrale. Una convenzione a termine permetterebbe infine ad AIPA di adeguare

continuamente il contenuto delle convenzioni allo sviluppo tecnologico e alla diminuzione dei prezzi dei beni informatici.

## **SERVIZI POSTALI**

### *Gli sviluppi normativi nel settore postale*

Il settore dei servizi postali, a differenza di altri settori di servizio pubblico, è rimasto per lungo tempo privo di una disciplina generale comunitaria di armonizzazione e liberalizzazione. L'assenza di una specifica disciplina settoriale non ha peraltro impedito alla Commissione europea di adottare importanti decisioni individuali a tutela della concorrenza nel settore, ai sensi del combinato disposto degli articoli 86 e 90, paragrafo 1, del Trattato<sup>15</sup>.

I primi orientamenti generali della Commissione in merito all'applicazione al settore postale delle norme del Trattato si ritrovano nel Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali del 1992<sup>16</sup>, al quale è seguita nel 1993 una Comunicazione sullo stesso tema<sup>17</sup>. Nel dicembre 1997 si è registrato un importante progresso in direzione della formulazione di una disciplina di settore, con l'adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e il miglioramento della qualità del servizio<sup>18</sup>.

La direttiva definisce requisiti minimi di servizio che devono essere soddisfatti in tutti gli Stati membri e formula criteri comuni atti a delimitare l'area soggetta a riserva e a permettere una graduale apertura dei mercati alla concorrenza. In particolare, essa prevede che in ogni Stato membro debba essere garantita la prestazione di un insieme di servizi, con carattere di continuità e universalità in senso geografico, a tariffe accessibili e

---

<sup>15</sup> La Commissione ha in particolare sancito l'incompatibilità con il Trattato della normativa spagnola che riservava all'operatore pubblico il servizio di corriere rapido internazionale di raccolta, trasporto e distribuzione delle lettere. Decisione 90/456/CEE del 1° agosto 1990, GUCE L 233 del 28 agosto 1990.

<sup>16</sup> Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali in COM (91) 476 fin..

<sup>17</sup> Comunicazione sulle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari COM (93) 247 fin.

<sup>18</sup> Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio in GUCE L 15 del 21 gennaio 1998.

livelli di qualità adeguata (servizio universale). Il servizio universale deve comprendere come minimo la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali di peso sino a 2 chilogrammi e di pacchi postali indirizzati sino a 10 chilogrammi, mentre non può essere esteso ai pacchi di peso superiore ai 20 chilogrammi.

Inoltre, la direttiva sancisce chiaramente la distinzione tra servizio universale e riserva di attività. Essa, infatti, pur riconoscendo la possibilità per ogni Stato membro di concedere la gestione in esclusiva di alcuni servizi all'operatore o agli operatori a cui è affidato il compito di garantire l'insieme delle attività ricomprese nella nozione di servizio universale, precisa che tale possibilità deve essere esercitata unicamente nella misura in cui sia indispensabile per l'equilibrio finanziario del prestatore del servizio universale. In ogni caso, la gestione riservata è ammessa solamente per gli invii di corrispondenza epistolare di peso non superiore ai 350 grammi il cui prezzo sia inferiore al quintuplo delle tariffe applicate a un invio ordinario di corrispondenza della categoria di peso più bassa. Sino al 2003 è ammessa, in via temporanea e nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, la possibilità di una riserva di attività anche per la posta transfrontaliera e per la pubblicità per corrispondenza. In base alla direttiva, la revisione dei criteri che delimitano l'area riservata è comunque prevista in tempi ravvicinati, dovendo il Parlamento e il Consiglio decidere entro la fine del 1999 un'ulteriore fase di graduale liberalizzazione, tenendo conto della sopravvenuta evoluzione economica e tecnologica del settore.

Infine, la direttiva contiene una serie di principi, quali quello della separazione contabile tra attività gestite in riserva e attività liberalizzate, dell'orientamento delle tariffe ai costi, della definizione e pubblicizzazione degli *standard* di qualità, della separazione tra le funzioni di regolamentazione e quelle di gestione, la cui applicazione viene ritenuta indispensabile per garantire la fornitura di un servizio universale di livello adeguato e, nel contempo, non determinare distorsioni della concorrenza sui mercati liberalizzati.

Nel febbraio 1998 la Commissione ha presentato una Comunicazione in cui definisce i principi che intende seguire nell'applicazione delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato al settore dei servizi postali<sup>19</sup>. La Comunicazione considera in

---

<sup>19</sup> Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali in GUCE C 39 del 6 febbraio 1998.

particolare i possibili comportamenti abusivi che potrebbero essere adottati dagli esercenti postali dotati di diritti speciali ed esclusivi. Particolare enfasi viene posta al riguardo, oltre che sulla possibilità che il monopolista sia gravemente inefficiente nella prestazione dei servizi riservati, sulle varie modalità in cui esso potrebbe espandere abusivamente la propria presenza nei mercati dei servizi liberalizzati. La Commissione sottolinea la necessità di evitare che i titolari di diritti speciali ed esclusivi siano messi in grado di effettuare sovvenzioni incrociate tra attività offerte in concorrenza e servizi riservati o usufruiscano di aiuti di Stato per finanziare le attività liberalizzate.

Anche la normativa italiana in materia postale è stata oggetto, nel corso dell'anno, di importanti evoluzioni, che riguardano la gamma dei servizi che possono essere offerti dall'Ente Poste Italiane, le modalità di prestazione del servizio universale e la natura giuridica dell'operatore postale. In particolare, la legge 27 dicembre 1997 n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" autorizza l'Ente Poste Italiane alla distribuzione e vendita diretta di biglietti delle lotterie nazionali, di titoli e documenti di viaggio, nonché alla vendita al dettaglio di tutti i valori bollati, di cui l'Ente detiene, peraltro, l'esclusiva per la distribuzione primaria<sup>20</sup>. La medesima legge, al fine di ridurre l'onere del servizio universale nelle aree meno popolate e permettere lo sfruttamento di eventuali economie di gamma, attraverso la gestione congiunta del servizio con altre attività, ha previsto la possibilità che l'Ente stipuli, nei comuni montani e in loro frazioni, contratti per l'affidamento dei servizi di sportello ad altri soggetti, pubblici o privati, anche esercenti attività commerciale. Il 28 febbraio 1998 il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ha, infine, disposto la trasformazione dell'Ente Poste Italiane in società per azioni con l'attribuzione totalitaria del capitale della società al Ministero del Tesoro e l'auspicio che tale trasformazione costituisca lo strumento fondamentale per il miglioramento della qualità del servizio e una gestione maggiormente basata su criteri di redditività ed economicità.

---

<sup>20</sup> La segnalazione effettuata dall'Autorità in merito all'attribuzione all'Ente Poste della possibilità di vendere titoli e documenti di viaggio su tutto il territorio nazionale è descritta nella sezione della Relazione relativa alle attività ausiliarie del trasporto.

### ***Gli interventi dell'Autorità***

#### ***CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE***

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti dell'Ente Poste Italiane (EPI) a seguito di una denuncia relativa a presunti comportamenti abusivi diretti a ostacolare la concorrenza nella fornitura del servizio di posta elettronica ibrida.

Per avvalersi della posta elettronica ibrida, l'utente predispone la propria corrispondenza tramite elaboratori elettronici e la trasmette con modalità informatiche o telematiche al fornitore del servizio. Quest'ultimo invia a sua volta la corrispondenza per via informatica alle proprie sedi periferiche, presso le quali essa viene stampata e imbustata. Il successivo recapito ai destinatari può avvenire attraverso una rete di distribuzione facente capo al fornitore del servizio o essere affidato da quest'ultimo ad altre imprese.

In Italia EPI fornisce servizi di posta elettronica ibrida, in posizione di assoluta preminenza rispetto ai concorrenti, attraverso l'impresa comune Postel Spa, costituita insieme a Finmeccanica. La rete postale pubblica di EPI rappresenta, nel breve periodo, l'unica infrastruttura disponibile per il recapito della posta elettronica ibrida nei centri urbani minori e nelle aree extraurbane. Infatti, la realizzazione di una rete di consegna capillare di dimensioni nazionali richiederebbe ingenti investimenti recuperabili solo nel lungo periodo, mentre il ricorso a corrieri che dispongono di un'organizzazione di dimensioni nazionali non appare economicamente praticabile, in ragione dei costi connaturati a tale servizio.

Considerando che EPI non ha sinora pubblicizzato le condizioni di fornitura del servizio di recapito della posta elettronica ibrida attraverso la rete postale pubblica, né realizzato, come richiesto dalla normativa, una separazione contabile tra attività riservate e attività liberalizzate, l'istruttoria dell'Autorità è volta ad accertare se i comportamenti dell'Ente in relazione sia alla fornitura dell'accesso alla rete che ai prezzi praticati agli utenti finali, impediscano abusivamente l'affermazione di concorrenti sul mercato della posta elettronica ibrida, in violazione dell'articolo 3 della legge.

## **INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA**

### **SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE**

#### *Gli interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di intese restrittive della concorrenza realizzate da compagnie di assicurazione in relazione alla partecipazione a gare pubbliche (ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO) e ha rilevato alcuni comportamenti abusivi in violazione dell'articolo 3 della legge posti in essere da Consorzi di difesa delle produzioni agricole con effetti distorsivi nel mercato dell'assicurazione contro la grandine (ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA). Sono stati analizzati approfonditamente tre accordi di distribuzione di prodotti assicurativi tramite il canale bancario; l'intesa esaminata in un caso è stata ritenuta dall'Autorità restrittiva della concorrenza (ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO), mentre negli altri due è stata considerata lecita in seguito a modifica degli accordi originari (LA VENEZIA ASSICURAZIONI-CASSE DEL TIRRENO; ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA). Un'operazione di concentrazione suscettibile di restringere la concorrenza nel mercato dei servizi di assicurazione del credito è stata oggetto di un'autorizzazione condizionata (EULER-SIAC). Infine, sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione, riguardanti rispettivamente alcune Casse previdenziali, le modalità di acquisizione di servizi assicurativi da parte degli enti pubblici, le norme relative all'obbligo per alcune imprese di assicurazione di assumere i dipendenti di imprese concorrenti posti in liquidazione e l'attribuzione per legge al Mediocredito Centrale di alcuni specifici compiti in materia di fondi pensione (SEGNALAZIONE SULLE CASSE EDILI; SEGNALAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI; SEGNALAZIONE SULL'OBBLIGO DI ASSUNZIONE DI DIPENDENTI DI IMPRESE DI ASSICURAZIONE IN LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA; SEGNALAZIONE SUI FONDI PENSIONISTICI COMPLEMENTARI).

Al 31 marzo 1998 è in corso un procedimento istruttorio su una possibile intesa restrittiva della concorrenza (ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL DELLA CITTÀ DI BOLOGNA).

*ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO*

Nello scorso mese di settembre, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di numerose compagnie di assicurazione in relazione a una gara pubblica bandita dal Comune di Milano per l'acquisizione di servizi assicurativi. L'istruttoria, originata da una denuncia del Comune, ha permesso di accertare come, in seguito all'indizione della gara, sia intercorsa una serie di contatti e di incontri tra le compagnie di assicurazione. Tali incontri hanno portato alla formazione di un raggruppamento di imprese che ha formulato l'offerta al Comune di Milano in coassicurazione. Il raggruppamento delle imprese che offrivano il servizio in coassicurazione era guidato da Assitalia, in veste di delegataria, ed era inoltre composto dalle compagnie Generali, RAS, Fondiaria e Unipol.

L'accordo di coassicurazione coinvolgeva quindi cinque dei maggiori gruppi assicurativi a livello nazionale, che detengono quote di mercato complessivamente superiori al 50% nell'assicurazione danni e anche maggiori nei singoli rami. L'Autorità ha osservato che, nel caso esaminato, la coassicurazione si traduceva in una significativa restrizione della concorrenza, che di fatto ha impedito la formulazione di una pluralità di offerte in sede di gara, a pregiudizio dell'amministrazione appaltante. Infatti, la coassicurazione è stata utilizzata strumentalmente da imprese che, per posizione di mercato, capacità tecnica e finanziaria e competenza specifica nel settore, erano in grado di concorrere individualmente o di assumere la veste di delegatarie in raggruppamenti di coassicurazione concorrenti. Tali imprese, pertanto, attraverso la formulazione di un'unica offerta in coassicurazione, hanno non solo evitato ogni forma di concorrenza reciproca ma altresì compromesso il manifestarsi della concorrenza nella gara. L'intesa è stata quindi ritenuta in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Una diversa valutazione sarebbe stata necessaria nel caso di un accordo di coassicurazione indispensabile a permettere la formulazione di un'offerta a imprese che autonomamente non sarebbero state in grado di accedere al mercato.

Dall'istruttoria è emersa inoltre un'altra intesa, tra le compagnie di assicurazione Assitalia e Zurigo, volta a vincolare il reciproco comportamento nella partecipazione alle gare pubbliche. In particolare, a fronte di un impegno di Zurigo a non partecipare alla gara indetta dal Comune di Milano, Assitalia si impegnavano ad attribuire compensazioni in occasione di altre importanti gare pubbliche. La gravità dell'infrazione dell'articolo 2, comma 2, della legge risultante da quest'ultima intesa ha indotto l'Autorità ad applicare a

ciascuna compagnia una sanzione pecuniaria. Questa è stata calcolata nella misura di 220 milioni, pari al 3 per cento della parte di premio effettivamente percepita da Assitalia in occasione della gara indetta dal Comune di Milano. Tale importo, infatti, è stato ritenuto il fatturato di riferimento in relazione all'acquisizione dell'indebito vantaggio da parte di Assitalia e alla compensazione futura di Zurigo.

#### *ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA*

Nel 1997 è proseguito l'interessamento dell'Autorità nei confronti del mercato dell'assicurazione delle produzioni agricole contro le calamità naturali, dopo i numerosi interventi degli anni precedenti nei confronti di consorzi di compagnie di assicurazione. E' stata infatti condotta un'istruttoria per accertare eventuali violazioni degli articoli 2 e 3 della legge da parte di alcuni consorzi di difesa delle produzioni agricole<sup>21</sup> e dell'Associazione Nazionale dei Consorzi di Difesa (AS.NA.CO.DI.).

L'istruttoria era stata avviata nell'agosto 1996, in seguito ad alcune segnalazioni pervenute all'Autorità da parte del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione, dell'Associazione Nazionale fra le Imprese di Assicurazione-ANIA e di Agrifuturo Scrl, cooperativa che assiste gli agricoltori nella stipulazione di contratti assicurativi a tutela delle produzioni. Secondo le segnalazioni, i consorzi di difesa, dopo avere stipulato convenzioni con determinate imprese di assicurazione, avevano erogato il contributo statale sul premio di assicurazione solo ai soci che si erano rivolti alle compagnie indicate, negandolo illegittimamente a chi aveva contattato imprese di propria scelta.

I consorzi di difesa sono enti il cui compito prioritario consiste nella tutela attiva (realizzata principalmente tramite reti antigrandine) e passiva (realizzata mediante polizze di assicurazione) delle produzioni agricole contro le avversità atmosferiche. Di regola, però, i consorzi non svolgono funzioni diverse dalla gestione delle polizze assicurative, se non in alcuni limitati casi. La normativa vigente, costituita dalla legge 25 maggio 1970, n. 364, recante la disciplina del "Fondo di Solidarietà Nazionale", modificata da

---

<sup>21</sup> I consorzi di difesa coinvolti nel procedimento sono: il Consorzio dei Produttori Agricoli della Provincia di Perugia per la Difesa delle Colture Intensive, il Consorzio Difesa Produzioni Agricole Provincia di Grosseto, il Consorzio Provinciale Fitosanitario di Ferrara, il Consorzio Difesa Produzioni Agricole di Cesena, il Consorzio Difesa Produttori Agricoli di Trento, il Consorzio Polesano per la Difesa delle Colture Agrarie dalle Avversità Atmosferiche di Rovigo e il Consorzio Intercomunale Ortofrutticolo di Bologna.

ultimo dal decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1996, n. 324, prevede un contributo dello Stato a favore degli agricoltori, iscritti ai consorzi di difesa, che per la difesa di determinate colture ricorrono all'assicurazione grandine.

Il contributo pubblico al premio viene versato direttamente a un'apposita "cassa sociale" consortile, a gestione separata, nella quale confluiscono gli aiuti statali, i versamenti degli agricoltori espressamente destinati alla difesa delle produzioni e gli eventuali contributi di altri enti. In base a tale sistema, sono i consorzi di difesa che provvedono al pagamento dei premi di assicurazione alle compagnie per tutti i soci, utilizzando a tal fine la "cassa sociale", che pertanto costituisce lo strumento operativo per l'assegnazione dei contributi pubblici agli agricoltori.

Accanto alla cassa sociale figura una "cassa ordinaria" per le spese di funzionamento del consorzio. L'istruttoria ha evidenziato come i costi sostenuti dagli agricoltori per il funzionamento della cassa sociale e della cassa ordinaria siano estremamente elevati e tali da annullare, in diversi casi, il beneficio derivante dal contributo pubblico; tale situazione indica chiare inefficienze nel sistema.

L'Autorità ha anzitutto rilevato che in base al sistema normativo vigente l'adesione ai consorzi di difesa rappresenta per l'agricoltore una condizione indispensabile per conseguire il contributo pubblico. Inoltre, considerato che la normativa non prevede la costituzione di ulteriori consorzi di difesa, di fatto i consorzi esistenti detengono una posizione monopolistica con riferimento all'erogazione dei contributi nelle aree di competenza.

Per quanto concerne gli specifici comportamenti contestati ai consorzi di difesa coinvolti nel procedimento, l'istruttoria ha mostrato che effettivamente questi ultimi, coordinati a livello nazionale dall'AS.NA.CO.DI, nel corso della campagna agricola 1996 hanno rifiutato di riconoscere il contributo pubblico a quei soci che, così come espressamente previsto dalla normativa, avevano deciso di scegliere una compagnia di proprio gradimento. L'Autorità ha ritenuto che questi comportamenti dei consorzi di difesa abbiano costituito un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

In particolare, data la posizione contrattuale di assoluto rilievo detenuta dai consorzi, si è ritenuto assente il presupposto che di regola può giustificare il rifiuto di

servizi associativi in favore dei soci “dissenziati”, ossia la necessità di salvaguardare il potere di acquisto dei consorzi. L'Autorità ha osservato che tali associazioni, trovandosi in regime di monopolio nei confronti dei soci, non hanno bisogno di protezione nei confronti degli acquisti indipendenti degli aderenti; anzi la possibilità che i soci operino in concorrenza con l'associazione nella selezione dei fornitori di servizi di assicurazione vivacizza il mercato e può contribuire a evitare che si generino inefficienze. Il comportamento tenuto dai consorzi di difesa ha determinato, come evidenziato nel corso dell'istruttoria, evidenti distorsioni della concorrenza nel mercato dell'assicurazione agricola, nel quale, tra l'altro, il persistere di una posizione di predominio dal lato della domanda rischiava di rallentare il processo di liberalizzazione avviato dalla normativa più recente.

#### *ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO*

Nel maggio 1997, l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa ad un accordo di collaborazione stipulato tra Assicurazioni Generali Spa e la società Unicredito Spa, per la costituzione dell'impresa comune Casse e Generali Vita Spa e la distribuzione di prodotti assicurativi del ramo vita attraverso gli sportelli bancari di Unicredito. L'istruttoria mirava ad accertare se l'accordo potesse produrre effetti restrittivi della concorrenza, soprattutto in alcune aree geografiche del territorio nazionale, in considerazione della posizione di mercato delle parti. Generali, infatti, in termini di raccolta premi si colloca al primo posto nel mercato assicurativo italiano; Unicredito è la finanziaria capogruppo dell'omonimo gruppo bancario, che comprende la Cassamarca e la Cariverona Banca. Il gruppo opera in Italia con una rete di 477 sportelli e con una presenza particolarmente concentrata nel Veneto, ove si contano 318 sportelli.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha condotto un'analisi dettagliata dei mercati della produzione e distribuzione di prodotti assicurativi vita, constatando l'esistenza, sia a livello nazionale sia a livello locale, di elevate barriere all'ingresso di tipo normativo ed economico. Da un lato, infatti, la legislazione vigente individua rigidamente la tipologia dei soggetti abilitati a operare nel collocamento di polizze, limitandoli alle figure degli agenti, dei brokers e dei promotori finanziari, che peraltro devono essere iscritti in appositi albi. A ciò si aggiunge la prassi consolidata nel settore di ricorrere a sistemi di distribuzione esclusiva: tutte le categorie abilitate, ad eccezione dei broker, la cui attività è peraltro concentrata nel ramo danni, risultano di diritto o di fatto vincolate a una sola impresa di assicurazioni. Alle barriere di tipo regolamentare o consuetudinario si

affiancano gli elevati costi che una nuova impresa entrante nel mercato italiano deve sostenere per impiantare una rete distributiva capillare e diffusa. Di qui l'elevata difficoltà di ingresso per nuove compagnie le quali, anche laddove in possesso delle risorse finanziarie per la costituzione di una rete distributiva *ad hoc*, si trovano di fronte alla difficoltà di reperimento di intermediari abilitati, trattandosi di soggetti numericamente limitati e, comunque, già vincolati in esclusiva alle imprese attive sul mercato.

Dall'ampia indagine svolta dall'Autorità, attraverso una serie di questionari inviati alla compagnie di assicurazione e agli istituti di credito è emerso che pressoché tutte le banche distribuiscono prodotti di un'unica compagnia, in virtù di accordi formali di esclusiva ovvero di rapporti di fatto.

In tale contesto di mercato, prendendo a riferimento un ambito geografico provinciale in quanto per la domanda delle polizze vita individuali la prossimità del punto vendita risulta essenziale, l'intesa tra Generali e Unicredito, priva formalmente di una clausola di esclusiva, ma consolidata dalla presenza di un'impresa partecipata dai due partner, è stata ritenuta suscettibile di contribuire in modo assai rilevante all'effetto di blocco della concorrenza potenziale nei mercati della produzione e distribuzione assicurativa, soprattutto nelle provincie di Belluno, Treviso e Vicenza. In tali zone, infatti, il primo operatore del mercato assicurativo vita avrebbe acquisito la disponibilità della più importante rete bancaria locale. In particolare, nella provincia di Belluno il gruppo bancario Unicredito, con 60 sportelli, detiene una quota di mercato nei depositi pari al 53%, mentre il gruppo Generali detiene una posizione di *leader* nel mercato assicurativo vita con una quota del 48%. Nelle provincie di Vicenza e Treviso, il gruppo Generali dispone di quote di particolare rilievo, pari al 19% e al 27%, mentre Unicredito costituisce l'operatore principale nel settore del credito con 80 sportelli a Vicenza e 83 a Treviso e con una quota di mercato nella raccolta pari rispettivamente al 25% e il 22%.

In sostanza, nelle tre provincie l'Autorità ha ritenuto che la posizione di forza che Generali sarebbe arrivata a detenere a seguito dell'intesa avrebbe ridotto in modo sensibile le probabilità di ingresso di nuove imprese di assicurazione. Ciò avrebbe comportato dunque il rischio che gli effetti positivi tipicamente riconducibili al fenomeno dell'integrazione tra banche e assicurazioni, tra cui in particolare la riduzione dei costi e quindi dei prezzi dei servizi assicurativi, venissero vanificati proprio dalla possibilità del gruppo assicurativo di assumere comportamenti economicamente indipendenti a scapito dei consumatori. Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha ritenuto l'intesa

comunicata in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 e non meritevole di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

#### *LA VENEZIA ASSICURAZIONI-CASSE DEL TIRRENO*

Nel giugno 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria su un'intesa tra La Venezia Assicurazioni Spa, società di assicurazioni vita del gruppo Generali, e il gruppo bancario Casse del Tirreno, che opera prevalentemente nella Regione Toscana, dove è presente con 173 sportelli. L'intesa originariamente comunicata aveva per oggetto la distribuzione in esclusiva tramite canale bancario, per tre anni, di prodotti assicurativi della compagnia La Venezia attraverso gli sportelli del gruppo Casse del Tirreno.

L'Autorità ha rilevato che nelle province di Lucca, Pisa e Livorno l'intesa, in considerazione delle elevate quote di mercato del gruppo Generali nonché della rilevante quota di sportelli che il gruppo Casse del Tirreno era in grado di assicurare, avrebbe prodotto effetti di particolare rilievo. In particolare, tenuto conto delle barriere all'entrata esistenti nel settore assicurativo, l'accordo sarebbe stato idoneo a restringere significativamente la concorrenza ostacolando l'accesso di nuovi operatori.

Nel corso del procedimento le parti hanno provveduto al ritiro dell'intesa notificata; pertanto l'Autorità ha chiuso l'istruttoria. Successivamente, essa si è pronunciata su un nuovo accordo comunicato dalle parti, che eliminava il regime di esclusiva e riduceva la durata dell'intesa a due anni. L'intesa è apparsa compatibile con le norme della legge n. 287/90, in quanto non suscettibile di determinare sensibili restrizioni della concorrenza, con particolare riferimento agli effetti sulle condizioni di entrata di altre compagnie di assicurazione nelle province interessate.

#### *ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA*

Nell'ottobre 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria a seguito della comunicazione di un accordo di mutua esclusiva della durata di cinque anni tra Assicurazioni Generali Spa e Cassa di Risparmio di Ravenna Spa. L'accordo prevedeva in particolare che il gruppo Generali non stipulasse accordi di distribuzione dei propri prodotti assicurativi tramite canale bancario con altri istituti di credito aventi direzione nelle province di Bologna, Ravenna e Forlì, mentre il gruppo Cassa di Risparmio di Ravenna si impegnava a distribuire solo prodotti assicurativi del gruppo Generali.

Il gruppo Cassa di Risparmio di Ravenna opera esclusivamente in Emilia Romagna, con una presenza particolarmente significativa nella provincia di Ravenna, dove è il secondo operatore bancario, con 47 sportelli e una quota di circa il 20% della raccolta; nella stessa area, il gruppo Generali detiene la maggiore quota di mercato nel ramo assicurativo vita. L'Autorità ha ritenuto che, nella provincia di Ravenna, l'intesa potesse contribuire in misura rilevante a ostacolare l'accesso al mercato di nuove compagnie di assicurazione.

Nel gennaio 1998, le parti hanno comunicato il ritiro dell'intesa notificata e pertanto l'Autorità ha chiuso il procedimento istruttorio. Successivamente, le due imprese hanno notificato un nuovo accordo per la distribuzione dei prodotti di Generali, questa volta per un periodo di due anni e in regime di non esclusiva. L'accordo è stato ritenuto compatibile con le norme a tutela della concorrenza.

#### *EULER-SIAC*

Nel febbraio 1998 è stata conclusa un'istruttoria relativa all'acquisizione da parte del gruppo Assurances Générales de France (AGF), attraverso la società controllata Euler S.A., della maggioranza del capitale sociale della Società Italiana Assicurazioni Crediti-SIAC Spa. L'Autorità ha individuato come mercato rilevante, principalmente in considerazione della limitata sostituibilità economica con altri servizi, quello dei servizi di assicurazione del credito. In tale mercato i clienti sono generalmente imprenditori, che stipulano contratti di assicurazione per ridurre le conseguenze economiche di eventuali situazioni di insolvenza dei propri debitori. I contratti di assicurazione del credito perlopiù riguardano la totalità, o comunque un gruppo, dei debitori del soggetto assicurato.

Nel mercato dei servizi di assicurazione del credito, AGF già operava in Italia attraverso la società La Viscontea; in seguito alla concentrazione la sua quota di mercato sarebbe cresciuta dal 10% a circa il 76%. L'Autorità ha inoltre riscontrato la presenza di elevate barriere all'entrata nel mercato, riconducibili non solo alla necessità di disporre di una rete distributiva, ma anche alle peculiarità del processo di assicurazione del credito, che richiede apposite e ampie banche dati relative ai soggetti debitori, nonché la disponibilità di reti di informazione e di relazioni internazionali.

In tale contesto, l'operazione notificata è apparsa tale da determinare la costituzione o il rafforzamento in capo al Gruppo AGF di una posizione dominante sul mercato nazionale dell'assicurazione del credito. Nel corso del procedimento, tuttavia, le parti hanno fatto pervenire all'Autorità una comunicazione con cui il Gruppo AGF prospettava di dismettere la partecipazione di maggioranza nell'altra società presente sul mercato, La Viscontea, e nel caso in cui avesse mantenuto una partecipazione di minoranza, di attribuire a tale partecipazione una connotazione di mero investimento finanziario, con l'impegno a non nominare alcun componente all'interno degli organi amministrativi o esecutivi della società. L'Autorità, in seguito a tale comunicazione e al parere favorevole espresso dall'ISVAP, ha deciso di autorizzare l'acquisizione, subordinatamente al rispetto degli impegni assunti. L'operazione infatti avrebbe prodotto il solo passaggio di controllo della società SIAC a un soggetto, il Gruppo AGF, che, in conseguenza della dismissione della partecipazione nella società "La Viscontea", non era più un diretto concorrente, senza determinare quindi alcuna modificazione del grado di concentrazione esistente sul mercato.

#### *ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL DELLA CITTÀ DI BOLOGNA*

Nel novembre 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle compagnie di assicurazione Unipol e Assitalia, in merito a possibili violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Il procedimento ha preso spunto dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria relativa al caso ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO, da cui è emerso che in numerosi verbali di gara predisposti dall'Azienda USL della città di Bologna, in occasione dell'affidamento di servizi di assicurazione, si fa riferimento a un accordo tra Assitalia e Unipol, volto alla ripartizione dei contratti di assicurazione stipulati dagli Enti pubblici siti nella provincia di Bologna. La medesima documentazione evidenzia che, nel periodo compreso tra il 1992 e il 1996, tutti i rischi dell'Azienda USL della città di Bologna hanno ricevuto copertura assicurativa da parte di Unipol, in qualità di delegataria di un rapporto di coassicurazione a cui partecipa sempre la compagnia Assitalia. L'istruttoria è volta ad accertare l'effettiva esistenza dell'accordo e gli effetti prodotti dallo stesso nei mercati interessati.

#### *SEGNALAZIONE SULLE CASSE EDILI*

Nel novembre 1997, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, l'Autorità ha espresso un parere al Ministro dei Lavori Pubblici e al Ministro del Lavoro e della

Previdenza Sociale in merito ad alcune alterazioni del funzionamento del mercato connesse ai comportamenti delle Casse Edili, enti di previdenza dei lavoratori del settore edile, che avrebbero potuto distorcere la concorrenza tra imprese edili.

Nella segnalazione si è osservato in primo luogo che alcune Casse Edili di emanazione dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), ai fini del rilascio degli attestati di regolarità contributiva legalmente necessari per ottenere una commessa pubblica, richiedevano a tutte le imprese, comprese quelle iscritte ad altre associazioni imprenditoriali, il versamento non solo dei normali contributi previdenziali, ma anche di una quota di adesione contrattuale all'ANCE.

Ulteriori preoccupazioni sono state espresse in merito all'effettivo funzionamento del meccanismo di reciprocità tra Casse facenti capo a diverse organizzazioni, previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, nell'ambito della disciplina del trasferimento dei lavoratori da una Cassa all'altra. In effetti, nel giugno 1997, l'ANCE ha sottoscritto un accordo con i sindacati dei lavoratori in cui ha indicato unilateralmente condizioni particolari di reciprocità che, contrariamente a quanto stabilito dalla legge citata, riconoscevano solo una parte di tutti i versamenti, i diritti e le indennità maturate dai lavoratori presso gli enti di appartenenza.

L'Autorità ha sottolineato che le circostanze evidenziate nel parere da un lato rendono particolarmente onerosa per le imprese edili la partecipazione alle gare pubbliche, dall'altro riducono la mobilità dei lavoratori, con conseguenze, oltre che sul piano occupazionale, anche sul regolare svolgimento della concorrenza tra imprese edili, le quali, laddove non iscritte alle Casse Edili ma ad altri enti, incontrano difficoltà nel reperimento della manodopera.

#### *SEGNALAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI*

Nel mese di dicembre l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Industria, ai Presidenti delle Regioni e al Presidente dell'Isvap le distorsioni alla concorrenza provocate dalle modalità di affidamento dei servizi di assicurazione da parte degli Enti pubblici, tra cui in particolare gli Enti locali. La segnalazione ha preso spunto da un campione significativo di gare pubbliche e di contratti che l'Autorità ha preso in esame nell'ambito della propria attività istituzionale.

L'attenzione dell'Autorità si è rivolta, in particolare: alla prassi del rinnovo automatico dei contratti di assicurazione; ai criteri di preselezione ingiustificatamente rigidi; alla carenza di informazioni sull'andamento del rapporto assicurativo; all'eccessiva e impropria diffusione della coassicurazione; alle clausole di prelazione in favore di alcuni soggetti.

Con riferimento alla prima questione, l'Autorità ha verificato come il ricorso alle gare pubbliche non costituisca a tutt'oggi il metodo ordinario di acquisizione dei servizi assicurativi, anche laddove questi rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157. Risulta invece molto diffusa la prassi del rinnovo del contratto di assicurazione attraverso trattative dirette tra l'ente pubblico assicurato e l'impresa titolare del rapporto assicurativo in scadenza.

Ulteriori motivi di preoccupazione derivano dalle procedure ristrette adottate dagli Enti pubblici, in caso di gara, e dall'eccessiva rigidità dei criteri di preselezione delle compagnie di assicurazione. Spesso i bandi individuano, quale requisito di ammissione, il raggiungimento a livello nazionale di determinate soglie di raccolta premi, globale o relativa ai rami oggetto della procedura concorsuale. Criteri analoghi vengono utilizzati per selezionare le imprese di assicurazione da invitare a partecipare alla gara. Questa prassi, facendo riferimento ai soli livelli di fatturato delle società, discrimina ingiustificatamente le compagnie più piccole senza peraltro fondarsi su un indice affidabile della solidità finanziaria dell'impresa. Un altro criterio da riesaminare, secondo l'Autorità, è la richiesta della disponibilità di centri di liquidazione dei sinistri nel territorio nel quale ha sede l'ente appaltante, in quanto il collegamento tra le parti può avvenire anche attraverso altri mezzi, non meno validi di quello richiesto.

E' stato poi rilevato come gli enti pubblici spesso non dispongano di adeguate informazioni sull'andamento dei propri rapporti assicurativi. Tali informazioni sono indispensabili per la formulazione delle offerte da parte delle compagnie di assicurazione; l'impresa titolare del rapporto assicurativo in scadenza, che ne dispone, si trova quindi ad avere un rilevante vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti, che ne sono sprovvisti o vi hanno accesso in misura completa o insufficiente. In proposito l'Autorità ha auspicato che gli enti appaltanti assicurino un flusso costante di informazioni da parte della compagnia di assicurazione fornitrice dei servizi, imponendo esplicite clausole contrattuali o avvalendosi dell'assistenza di intermediari indipendenti come i *broker*. E'

stato infatti sottolineato come la disponibilità di informazioni complete ed esaustive in sede di predisposizione dei bandi di gara e la loro accessibilità da parte di tutti i concorrenti alle medesime condizioni si dimostri condizione necessaria, pur se non sempre sufficiente, al buon esito delle procedure di gara.

L'Autorità ha inoltre riscontrato come un numero consistente di contratti assicurativi tra gli enti pubblici e le imprese di assicurazione sia stipulato nella forma della coassicurazione, realizzata sia in fase precedente sia in fase successiva all'aggiudicazione della gara. Il fenomeno, a motivo della sua larga diffusione, può costituire un ostacolo al manifestarsi di corrette relazioni competitive in sede di gara. In particolare, se la formazione di accordi di coassicurazione successivi all'aggiudicazione suscita seri dubbi sotto il profilo della legittimità del procedimento di gara, sotto un diverso profilo il ricorso alla formazione di raggruppamenti di coassicurazione precedenti all'aggiudicazione necessita di essere esaminato con specifica attenzione. Esso, in determinate circostanze, ad esempio se l'accordo coinvolge i principali operatori del mercato, può risultare in grado di falsare il libero gioco della concorrenza. Nella segnalazione è stata quindi sottolineata la necessità che gli enti appaltanti prestino una particolare attenzione, nella fase di individuazione dei propri bisogni assicurativi e nella conseguente definizione dei bandi e dei capitolati di gara, allo scopo di accertare se per il rischio di cui si richiede la copertura sia necessario ricorrere alla coassicurazione. L'Autorità ha inoltre evidenziato l'opportunità di prevedere, nei suddetti atti, gli strumenti adeguati per evitare che la stipulazione di accordi di coassicurazione si traduca in ingiustificate intese tra le imprese di maggiori dimensioni.

Infine, l'Autorità ha rilevato come risulti tuttora diffusa nei bandi di gara la previsione di clausole di prelazione o preferenza, che attribuiscono alle imprese appartenenti al gruppo INA-Assitalia la facoltà di assumere comunque il contratto di assicurazione, anche nel caso in cui la loro offerta non risulti vincente in sede di gara. Le ragioni di tale prassi, che risiedono in contratti di mutuo pluriennali stipulati tra le amministrazioni pubbliche e l'INA, non possono più consentire deroghe al principio della parità di condizioni tra i concorrenti, posto che quest'ultimo riposa su interessi pubblici prevalenti, quali quelli della tutela della parità delle condizioni di partecipazione alle gare e della concorrenza tra le imprese.

*SEGNALAZIONE SULL'OBBLIGO DI ASSUNZIONE DI DIPENDENTI DI IMPRESE DI ASSICURAZIONE POSTE IN LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 21, una segnalazione relativa alla disciplina del trasferimento coattivo del personale delle imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa. L'articolo 11 della legge 26 febbraio 1977, n. 39, prevede che qualora non risulti possibile procedere al trasferimento volontario del portafoglio dell'impresa in liquidazione, debba essere disposta coattivamente la ripartizione del portafoglio e del personale tra le imprese operanti nello stesso ramo dell'impresa cessata.

L'Autorità ha inteso rilevare che la disposizione in oggetto non appare conforme alle direttive comunitarie, attualmente recepite dalla legislazione nazionale, in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi di assicurazione. In particolare, poiché soltanto le imprese che dispongano di una struttura stabile sul territorio nazionale possono essere soggette alla disciplina relativa al trasferimento coattivo, la disparità di trattamento potrebbe generare indebiti vantaggi competitivi e determinare distorsioni nel funzionamento del mercato assicurativo. A giudizio dell'Autorità, inoltre, l'effetto ultimo della norma potrebbe essere quello di ostacolare gli obiettivi di creazione di un mercato unico europeo nel settore assicurativo e di realizzazione di omogenee condizioni di concorrenza all'interno dello stesso.

*SEGNALAZIONE SUI FONDI PENSIONISTICI COMPLEMENTARI*

Nel dicembre 1997 l'Autorità, avvalendosi dei poteri conferiti dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al Governo un proprio parere in merito alle distorsioni della concorrenza che sarebbero derivate dall'approvazione, nella sua formulazione originaria, di una disposizione in materia di fondi pensione contenuta nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1998 allora in discussione, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica". La norma oggetto della segnalazione, al fine di favorire lo sviluppo dei fondi pensione, attribuiva al Mediocredito Centrale Spa un finanziamento di 3,5 miliardi di lire per lo svolgimento di attività di promozione, consulenza e formazione in materia di fondi pensione e per l'individuazione e la costruzione di modelli di riferimento per la valutazione finanziaria e il monitoraggio dei portafogli dei fondi.

In proposito l'Autorità ha rilevato che, come emerge tra l'altro dall'esperienza di altri paesi, lo sviluppo dei fondi pensione fornisce nuovo impulso all'attività di gestione finanziaria, che ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, può essere affidata dai fondi a banche, imprese di assicurazione e altri soggetti prestabiliti, nonché a una pluralità di servizi ad essa connessi (consulenza su strategie, formazione del personale, controllo della redditività aziendale, e così via), per i quali i fondi possono richiedere assistenza specifica a terzi indipendentemente dall'affidamento della gestione finanziaria vera e propria.

Pertanto, l'Autorità ha sottolineato che l'attribuzione al Mediocredito Centrale di un contributo economico e soprattutto di un riconoscimento formale in sede normativa in relazione alla prestazione di servizi connessi ai fondi pensione avrebbe potuto assicurare a tale impresa un ingiustificato vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, soprattutto tenuto conto dell'attuale fase, sostanzialmente coincidente con l'avvio in Italia dei fondi pensione.

Al fine di rendere possibile, sin dalle fasi iniziali, un corretto funzionamento del mercato nel settore dei fondi pensione, l'Autorità ha quindi auspicato un riesame della norma contenuta nel disegno di legge, al fine di eliminare qualsiasi previsione atta a pregiudicare, attraverso l'attribuzione di posizioni di privilegio, la costituzione di un assetto effettivamente concorrenziale. In sede di approvazione finale della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è stato mantenuto il previsto finanziamento al Mediocredito Centrale, limitandone tuttavia la destinazione allo svolgimento di compiti di promozione, formazione e realizzazione di modelli di riferimento per la valutazione e il monitoraggio dei portafogli dei fondi pensione, ed eliminando quindi l'attribuzione per legge all'istituto di compiti di consulenza in materia.

## **SERVIZI FINANZIARI**

### ***L'indagine conoscitiva sul settore della finanza aziendale***

Nel settembre 1997 è stata conclusa l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore dei servizi di finanza aziendale, avviata nel luglio 1995 e condotta congiuntamente dall'Autorità e dalla Banca d'Italia. All'origine dell'indagine vi era la constatazione delle diverse caratteristiche che contraddistinguono il settore in Italia

rispetto a quanto si riscontra negli altri principali paesi industrializzati. L'attenzione delle autorità è stata suscitata in particolare da elementi quali l'elevato grado di concentrazione dell'offerta di servizi, la limitata presenza delle banche d'affari estere nel mercato italiano e il limitato ruolo svolto dalla borsa valori, sia con riferimento al numero esiguo delle società quotate sia in relazione alla scarsa capacità di realizzare una efficiente e trasparente allocazione dei diritti di proprietà delle imprese. Si è ritenuto infatti che tali caratteristiche del settore potessero incidere negativamente sull'offerta concorrenziale di efficienti servizi di finanza aziendale.

Nell'indagine non si è preteso di analizzare le condizioni di concorrenza con riferimento all'intero insieme dei servizi finanziari domandati dalle imprese in Italia; l'analisi è stata incentrata, in particolare, su quattro mercati, riguardanti rispettivamente: i) i servizi di consulenza/guida del collocamento per le operazioni di ammissione alla quotazione alla Borsa italiana; ii) i servizi di consulenza/guida del collocamento per i collocamenti alla Borsa italiana di società già quotate; iii) i servizi di assistenza alle imprese in situazione di crisi e di ristrutturazione del debito; iv) i servizi di consulenza per la realizzazione di operazioni di fusione e acquisizione. Molti dei servizi considerati, ancorché nell'indagine siano stati analizzati separatamente, risultano fortemente integrati tra loro nella realizzazione delle operazioni finanziarie. Peraltro, la continua evoluzione del settore richiede un'attenta valutazione dei mutamenti sia della domanda che dell'offerta dei servizi considerati, che potrebbero incidere in futuro sull'individuazione dei mercati rilevanti.

Nell'ambito dell'indagine, è stata compiuta un'analisi delle implicazioni concorrenziali dell'evoluzione dell'assetto normativo del settore, sono stati analizzati gli intrecci azionari esistenti tra fornitori dei servizi di finanza aziendale e fruitori degli stessi in Italia e sono stati approfonditi alcuni casi relativi a specifiche operazioni.

Con riferimento al mercato dei servizi per le operazioni di ammissione a quotazione, l'indagine ha evidenziato la forte ciclicità e il ridotto spessore della domanda, insieme a una forte concentrazione dell'offerta che si accompagna a un'alta variabilità delle quote dei principali intermediari. L'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato in relazione a operazioni di privatizzazione, la concorrenza potenziale esercitata da intermediari e piazze finanziarie estere e l'elevata variabilità delle quote detenute dai principali operatori inducono a ritenere che il mercato stia evolvendo verso una struttura più concorrenziale.

Il mercato dei servizi di collocamento di valori azionari di società già quotate, invece, è apparso sinora di dimensioni ridotte e caratterizzato dalla posizione dominante di un operatore, Mediobanca. Il vantaggio competitivo detenuto da Mediobanca rispetto ad altri intermediari finanziari è stato ricondotto a tre fattori: la competenza acquisita grazie alle numerose operazioni svolte, anche in relazione alla minore dinamicità dimostrata da altri intermediari; la possibilità di portare a buon fine operazioni anche di notevoli dimensioni, grazie alla capacità di organizzazione del collocamento derivante dalle relazioni di lungo periodo intrattenute con parti rilevanti del sistema bancario nazionale; i consolidati rapporti di clientela, spesso rafforzati dalla presenza diretta nel capitale azionario e talvolta nei sindacati di controllo, con una parte significativa dei grandi gruppi industriali privati che richiedono i servizi.

Per quanto riguarda l'assistenza a imprese in crisi, l'attenzione delle Autorità si è soffermata in particolare sui servizi di consulenza per la predisposizione del piano di ristrutturazione nelle operazioni che avvengono al di fuori delle procedure concorsuali. Mediobanca è apparsa l'unico operatore in grado di guidare e assistere la ristrutturazione del debito di imprese o gruppi di rilevante dimensione che versano in situazioni di crisi. Ciò per specifica competenza sviluppata nell'analisi finanziaria dei principali gruppi industriali italiani, anche attraverso il ripetuto svolgimento di operazioni, ma altresì grazie alla rete di rapporti con le principali banche italiane, che sono generalmente i creditori maggiormente coinvolti nei piani di ristrutturazione.

Secondo quanto affermato nelle audizioni, Mediobanca avrebbe un vantaggio competitivo rispetto ad altri potenziali intermediari nell'essere percepita dalle banche creditrici come soggetto terzo rispetto all'impresa, in quanto generalmente non figura tra i principali creditori. E tuttavia Mediobanca, pur detenendo limitate esposizioni creditorie nei confronti delle imprese in crisi, figura non di rado tra i loro azionisti. Il fatto che un intermediario venga percepito come terzo malgrado detenga partecipazioni azionarie nell'impresa in crisi, e che tale partecipazione non osti al conferimento del mandato per la predisposizione del piano di ristrutturazione, appare una anomalia del mercato italiano, che non si riscontra in altri paesi.

Infine, per le operazioni di fusione e acquisizione, l'offerta di servizi è apparsa caratterizzata dalla presenza di numerosi intermediari, sia nazionali sia esteri, e non sono emersi rilevanti problemi dal punto di vista della concorrenza.

L'indagine ha altresì contribuito a evidenziare numerosi fattori di evoluzione, che stanno contribuendo a rapidi mutamenti nel settore e potrebbero favorire una modifica della struttura concorrenziale dei mercati. Anzitutto, con il procedere dell'integrazione europea, le scelte delle imprese e degli intermediari saranno via via meno confinate in una dimensione nazionale. Lo sviluppo di grandi investitori europei, sospinto tra l'altro dall'evoluzione demografica e dalle riforme dei sistemi pensionistici pubblici, tende ad accrescere la domanda di investimenti mobiliari; ciò aumenterà la quota dei collocamenti destinata agli investitori collettivi nazionali ed esteri, attenuando l'importanza della capacità distributiva degli intermediari dotati di una diffusa rete di sportelli. L'aumento della domanda di valori mobiliari connessa alla crescita del risparmio istituzionale concorrerà, d'altro canto, a incentivare la raccolta diretta di capitali in Borsa da parte delle imprese e, conseguentemente, a sviluppare la domanda di servizi di finanza aziendale.

Un importante contributo allo sviluppo della domanda è venuto negli anni recenti dalla dismissione di partecipazioni pubbliche, realizzata tramite il collocamento in Borsa di titoli di imprese già quotate, l'ammissione a quotazione di nuove società e, in caso di trattativa diretta, attraverso fusioni e acquisizioni con altre imprese. Tra gli operatori italiani che hanno accresciuto il proprio ruolo negli ultimi anni, una posizione di rilievo, a fianco di quella tradizionalmente preminente di Mediobanca, è stata assunta dall'IMI, che ha svolto prevalentemente attività di consulenza e di guida di consorzi di collocamento nella fase di ammissione a quotazione delle imprese in via di privatizzazione. Il processo di privatizzazione ha inoltre favorito l'ingresso nel mercato italiano di molti operatori esteri, con particolare riferimento ai servizi riguardanti la progettazione delle operazioni. Tali esperienze contribuiscono ad accrescere la reputazione degli intermediari coinvolti e possono creare legami di conoscenza e fiducia tra impresa-cliente e intermediario finanziario, determinanti per alimentare in seguito la domanda anche di altri tipi di servizi di assistenza, ad esempio in occasione di aumenti di capitale.

Nelle conclusioni dell'indagine, l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottolineato che affinché venga ad affermarsi maggiore concorrenza nel settore è indispensabile che le tendenze positive che si osservano dal lato della domanda e dell'offerta vengano consolidate, anche attraverso l'ingresso nei mercati di intermediari nazionali ed esteri. Con specifico riferimento alle operazioni riguardanti la ristrutturazione di imprese in crisi, sono state rilevate, in particolare, la complessità, l'incertezza e l'inefficienza che

caratterizzano complessivamente le procedure giudiziali previste dall'ordinamento per la soluzione delle crisi di impresa. E' stata pertanto auspicata una revisione dell'attuale disciplina, volta a rendere praticabile il ricorso a soluzioni concorsuali, riducendone in tempi di esecuzione e consentendo di determinare in modo trasparente i costi di eventuali soluzioni extragiudiziali.

### ***Le concentrazioni nel settore finanziario***

L'anno trascorso ha evidenziato una sensibile accelerazione nel processo di concentrazione nel settore finanziario; in questo contesto sono state realizzate anche alcune operazioni di aggregazione tra intermediari finanziari di rilevante dimensione. Senza considerare le concentrazioni tra imprese assicurative, nel 1997 sono rientrati nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 ben cinquantasei casi di concentrazione nel settore. Di queste concentrazioni, ventinove sono avvenute tra banche, mentre 27 hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori, di società che operano nell'attività di leasing finanziario o di factoring (7 casi), nel ramo assicurativo (5 casi), nell'intermediazione mobiliare (4 casi), nella gestione di fondi comuni o nella gestione patrimoniale (3 casi), nell'attività di rating (3 casi), nella consulenza finanziaria (2 casi), nella gestione del servizio riscossione tributi (1 caso) e nella prestazione di altri servizi (2 casi).

La ristrutturazione in corso nel sistema finanziario costituisce una risposta da parte delle imprese all'evoluzione dei mercati che per molti aspetti rappresenta un'evoluzione positiva, nell'ottica di una maggiore concorrenza tra intermediari a beneficio degli utenti. Tuttavia, non è possibile escludere in linea generale che le concentrazioni progettate dalle imprese comportino in alcuni mercati il rischio della costituzione o del rafforzamento di posizioni dominanti, con il risultato di determinare una riduzione, invece che un aumento, del grado di concorrenza. Pertanto, è necessaria un'attenta verifica, da parte delle istituzioni competenti, della conformità dei progetti di aggregazione formulati dalle imprese alle disposizioni in materia di operazioni di concentrazione contenute nella legge antitrust.

Come noto, l'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90 attribuisce alla Banca d'Italia, alla quale l'Autorità esprime un parere, la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nei confronti delle banche. L'Autorità invece adotta, conformemente a quanto previsto dalla legge, un proprio provvedimento per gli ambiti

del settore finanziario che rientrano nelle sue competenze. In materia di concentrazioni, su questa base, l'Autorità nel corso del 1997 ha espresso 48 pareri alla Banca d'Italia con riferimento agli effetti di operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. Per diciassette delle concentrazioni avvenute tra imprese bancarie e del settore finanziario per le quali è stato emesso un parere nel corso del 1997, l'Autorità ha anche adottato un provvedimento, volto a valutare l'impatto dell'operazione su mercati di propria competenza<sup>22</sup>.

Da un'analisi complessiva delle ventinove concentrazioni tra banche esaminate nel corso dell'anno, è possibile evidenziare diversi insiemi di operazioni in relazione alle caratteristiche dei soggetti coinvolti, con particolare riferimento all'estensione territoriale della rete di sportelli. In undici occasioni, confermando la tendenza già manifestatasi nel 1996 che vede molte banche originarie dell'Italia settentrionale espandersi nelle regioni meridionali, la banca acquirente ha esteso la propria presenza in aree del Sud Italia nelle quali non operava o aveva una presenza del tutto marginale. Nel 1997 tale fenomeno ha coinvolto in particolare Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, e ha riguardato soprattutto la Banca Popolare dell'Emilia Romagna e la Banca Popolare di Lodi<sup>23</sup>. In altre circostanze l'espansione ha investito le regioni centrali, con particolare riferimento a

---

<sup>22</sup> GRUPPO BANCARIO SAN PAOLO-ARPAC LEASING; INA-BNL-BANCO DI NAPOLI; CREDITO ITALIANO-CAPITAL ITALIA INTERNATIONAL ADVISORY COMPANY; BANCA POPOLARE VICENTINA-FINANZIARIA INDUSTRIALE FIN. IND.; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-INTERMOBILIARE SECURITIES SIM; CARIPLO-G.E.T.; CREDITO ITALIANO-LOCAT; BANCA BRIGNONE-CERESOLE & C. SIM; MEDIOCREDITO CENTRALE-ITALRATING; BANCO AMBROSIANO VENETO-CARIPLO BANCA; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-AREACONSULT SIM; MEDIOCREDITO CENTRALE-TELECOM ITALIA/FINTECH; FINCAER-FINAER; BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA/ABF LEASING. Nel caso della concentrazione tra Banco Ambrosiano Veneto e Cariplo Banca è stata necessaria un'analisi particolarmente approfondita degli effetti concorrenziali nei mercati della negoziazione dei valori mobiliari, della gestione di portafogli di investimento per conto terzi su base individuale, della gestione di fondi comuni di investimento e del factoring. L'indagine ha peraltro portato a escludere l'eventualità della costituzione, in seguito all'operazione, di una posizione dominante in questi mercati.

<sup>23</sup> BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA DEL MONTE DI FOGGIA; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE VAL D'AGRI; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DEL SINNI; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI BEMPASSO; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA DEL SUD; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCO DI CREDITO SICILIANO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA OPERAIA COOPERATIVA DI PESCOPIAGANO/BANCA POPOLARE DI CREDITO SERVIZI DI VITTORIA; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA COOPERATIVA COMMERCIALE DI MAZARA; GRUPPO CREDITO EMILIANO-CREDEM-BANCA DEI COMUNI NOLANI; GRUPPO BANCARIO CREDITO EMILIANO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI BONINFATI, CITTADELLA DEL CAPO E TORREVECCHIA; CARIVERONA BANCA-BANCA DELLE MARCHE/CREDITO AGRICOLO ITALIANO; BANCA POPOLARE DI BERGAMO-CREDITO VARESENO/BANCA FRENTANA DI CREDITO COOPERATIVO.

Marche e Abruzzo, mentre in soli tre casi ha portato al controllo di concorrenti che operavano prevalentemente in territori contigui a quello dell'acquirente<sup>24</sup>.

Modesto è il numero di operazioni realizzate tra gruppi bancari diffusamente presenti su tutto il territorio nazionale e banche locali<sup>25</sup>. A volte gli effetti sono stati anche rilevanti, come nel caso della concentrazione tra il Gruppo Banca Commerciale Italiana e la Cassa di Risparmio di Biella e Vercelli, dalla quale è scaturita una quota congiunta superiore al 43% nel mercato della raccolta dei depositi nella provincia di Biella.

Tre concentrazioni verificatesi nel corso del 1997 assumono una posizione di primo piano per il ruolo di particolare rilievo, in ambito nazionale, degli istituti di credito coinvolti (INA-BNL-BANCO DI NAPOLI; UNICREDITO-CASSA DI RISPARMIO DI TORINO; BANCO AMBROSIANO VENETO-CARIPLO BANCA). A livello locale, l'acquisizione del Banco di Napoli da parte di INA e BNL, ha avuto i maggiori effetti in Calabria e in Campania (in particolare, nelle province di Napoli e Caserta). Una considerevole sovrapposizione di sportelli è scaturita anche dalla concentrazione tra Unicredito, attiva principalmente nell'Italia nord-orientale, e la Cassa di Risparmio di Torino, presente soprattutto nel nord-ovest e dalla terza grande operazione di concentrazione a livello nazionale esaminata nel 1997, relativa all'aggregazione tra Banco Ambrosiano Veneto e Cariplo Banca. Anche in altri dieci casi, le concentrazioni esaminate hanno interessato banche attive nella stessa zona<sup>26</sup>, provocando sovrapposizioni operative che in qualche caso hanno permesso il raggiungimento di quote di mercato considerevoli.

Nei pareri espressi nel corso del 1997 alla Banca d'Italia con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, l'Autorità ha ravvisato soltanto in un caso, relativo alla concentrazione tra

---

<sup>24</sup> CAER-BANCA POPOLARE DELL'ADRIATICO; BANCA ANTONIANA-POPOLARE VENETA/INTERBANCA; GRUPPO BANCARIO POPOLARE DI VERONA-SAN GEMINIANO-SAN PROSPERO/CREDITO BERGAMASCO.

<sup>25</sup> GRUPPO BANCA COMMERCIALE ITALIANA-CASSA DI RISPARMIO DI BIELLA E VERCELLI; MEDIOCREDITO LOMBARDO-MEDIOCREDITO ABRUZZESE E MOLISANO.

<sup>26</sup> CARIPLO-CARINORD HOLDING; BANCA DELLE MARCHE-MEDIOCREDITO FONDIARIO CENTRO ITALIA/CASSA DI RISPARMIO DI LORETO; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DEL LAZIO-BANCA POPOLARE DI ROMA; BANCA CENTRALE DI CREDITO POPOLARE-ITALFONDIARIO; GRUPPO BANCA DEL SALENTO-CREDITO POPOLARE SALENTINO; GRUPPO BANCA POPOLARE VICENTINA-BANCA POPOLARE DELLA PROVINCIA DI BELLUNO; UNICREDITO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE BANCA; GRUPPO BANCO DI SARDEGNA-CASSE COMUNALI DI CREDITO.

Cariplo e Carinord, il rischio della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati<sup>27</sup>. Nelle restanti operazioni analizzate, la condizione che generalmente ha portato l'Autorità a escludere l'eventualità della formazione di una posizione dominante è la presenza, nel mercato, di altri operatori capaci di esercitare un'effettiva concorrenza nei confronti della banca risultante dalla concentrazione.

Dall'esperienza sinora maturata, l'Autorità ha sviluppato la convinzione che, nel caso delle concentrazioni tra banche che comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati locali della raccolta e degli impieghi, la misura correttiva più efficace per rimuovere gli effetti restrittivi della concorrenza e più conforme all'impostazione di un controllo antitrust sia rappresentata dalla cessione di sportelli a concorrenti qualificati, che siano in grado di contenere il potere di mercato della banca interessata.

Nei primi tre mesi del 1998, l'Autorità ha espresso altri 9 pareri alla Banca d'Italia, tutti in materia di operazioni di concentrazione. Per una delle operazioni analizzate, ossia la concentrazione tra Mediocredito Centrale, Banco di Sicilia e Sicilcassa, al 31 marzo è ancora in corso un procedimento istruttorio da parte della Banca d'Italia. Nei restanti casi l'Autorità ha ritenuto che le operazioni analizzate non pregiudicassero la concorrenza nei mercati di riferimento.

### ***Pareri dell'Autorità in materia di intese e abusi di posizione dominante***

Oltre a un parere in merito a una presunta intesa tra banche, espresso alla Banca d'Italia all'inizio del 1997 (CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA-BANCA CARIGE)<sup>28</sup>, nell'anno trascorso l'Autorità ha reso all'Istituto di vigilanza un parere in materia di abuso di posizione dominante (GRUPPO BANCO DI SARDEGNA-CASSE COMUNALI DI CREDITO).

---

<sup>27</sup> Il contenuto del parere, espresso nel gennaio 1997, e una sintesi della decisione assunta da Banca d'Italia sono illustrati nella Relazione dello scorso anno.

<sup>28</sup> Il caso è illustrato nella Relazione dello scorso anno.

*GRUPPO BANCO DI SARDEGNA-CASSE COMUNALI DI CREDITO AGRARIO*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia in relazione a un'istruttoria condotta dalla stessa nei confronti del Banco di Sardegna per presunto abuso di posizione dominante. L'istruttoria della Banca d'Italia trae origine da un piano di riorganizzazione della rete territoriale del Banco di Sardegna, che prevedeva la trasformazione in sportelli del Banco delle 206 Casse Comunali di Credito Agrario sarde e, sempre in Sardegna, la creazione di 44 nuovi sportelli e la regolarizzazione di 21 sportelli irregolari. In seguito, l'oggetto del procedimento è stato ampliato, venendo a comprendere anche l'impatto sulla concorrenza della partecipazione di minoranza detenuta dal Banco di Sardegna nella Banca Credito Industriale Sardo, che è il secondo operatore nel mercato regionale degli impieghi bancari.

La situazione concorrenziale del settore creditizio in Sardegna è stata notevolmente influenzata dalla concentrazione, avvenuta nel 1993, tra il Banco di Sardegna e la Banca Popolare di Sassari. L'operazione era stata autorizzata dalla Banca d'Italia con condizioni, in quanto ritenuta tale da determinare la costituzione di una posizione dominante nella regione Sardegna, non tale tuttavia da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati di riferimento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90. Le misure imposte al fine di attenuare gli effetti dell'operazione sulla situazione concorrenziale consistevano, in sintesi, nel divieto per un periodo di due anni di estensione della rete territoriale, nell'assunzione di un formale impegno al mantenimento di diverse politiche commerciali tra Banco di Sardegna e Banca Popolare di Sassari e in un limite, per tre esercizi successivi, alla partecipazione di amministratori del Banco di Sardegna al Consiglio di Amministrazione della Banca Popolare.

Nell'aprile 1996 l'Autorità, in seguito a una segnalazione dell'Associazione degli utenti di servizi bancari e finanziari-ADUSBEF, aveva richiamato l'attenzione dell'Istituto di vigilanza sull'operazione di acquisto, da parte del Banco di Sardegna, della gestione del patrimonio delle Casse Comunali di Credito Agrario, che avrebbe potuto configurare una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90, in grado di determinare un rafforzamento sostanziale della posizione del Banco di Sardegna nella regione. La Banca d'Italia non ha ritenuto che l'operazione configurasse una concentrazione, osservando che le Casse erano già in precedenza soggette a controllo da parte del Banco di Sardegna; peraltro essa ha contestualmente avviato l'istruttoria per

accertare se le modalità di crescita adottate dal Banco manifestassero carattere abusivo ai sensi dell'articolo 3 della legge.

Nel 1997, in Sardegna il gruppo facente capo al Banco di Sardegna deteneva una quota di mercato pari a circa il 55% della raccolta a livello regionale, con punte del 78% e del 68% nelle province di Nuoro e Oristano, e una quota del 42% degli impieghi a livello regionale. L'istruttoria ha confermato che il Banco ha una posizione dominante nei mercati interessati, ed è quindi tenuto a non adottare comportamenti che potrebbero configurare violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento, peraltro, il Banco di Sardegna ha proposto una serie di modifiche del proprio originario piano di espansione, rinunciando in particolare all'apertura di nuovi sportelli per un triennio, e si è impegnato a dismettere la propria partecipazione di minoranza nel Credito Industriale Sardo.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha sottolineato che l'istruttoria veniva ad analizzare, come potenzialmente rientranti in ipotesi di abuso di posizione dominante, situazioni di espansione aziendale tipicamente riconducibili a fenomeni di crescita interna, e che il procedimento aveva di fatto l'obiettivo di salvaguardare la situazione di concorrenza nei mercati sardi dei depositi e degli impieghi bancari, già sostanzialmente compromessa dalla posizione dominante del Banco.

Essa ha altresì constatato che l'istruttoria ha indotto il Banco di Sardegna ad assumere alcuni impegni rilevanti. Con particolare riferimento alla partecipazione di minoranza nel capitale del CIS e alla conseguente partecipazione di dirigenti del Banco di Sardegna nel Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, l'Autorità ha osservato che lo scambio di informazioni che tipicamente accompagna tali forme di partecipazione può costituire un'importante fonte di coordinamento dei comportamenti delle imprese; peraltro, la stessa istruttoria ha evidenziato che i rappresentanti del Banco di Sardegna sono stati in grado di esercitare, almeno in un'occasione, un potere di veto nel Consiglio di Amministrazione del CIS. Pertanto, l'Autorità ha considerato la prevista dismissione della partecipazione nel CIS idonea a eliminare la situazione potenzialmente restrittiva della concorrenza che la fattispecie originaria può avere determinato. Con riferimento invece alla rete distributiva, l'Autorità ha osservato che, una volta accertata da Banca d'Italia la natura intragruppo dei rapporti tra Banco di Sardegna e Casse Comunali, il progetto, abbandonata la prospettiva dell'apertura di nuovi sportelli, si limitava a

prevedere il riconoscimento sotto il profilo formale di sportelli già operanti per conto del Banco.

La Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, ha deliberato che nell'ambito del progetto di espansione territoriale del Banco, la prospettata apertura di 44 nuovi sportelli sarebbe stata tale da determinare un ostacolo all'ingresso ovvero all'espansione dei concorrenti nel mercato bancario regionale, e che i preesistenti collegamenti tra Banco e CIS hanno attribuito un indebito vantaggio informativo al Banco circa le politiche commerciali del principale concorrente nell'erogazione di credito nell'isola; entrambe le fattispecie sono state riconosciute in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Tuttavia, gli impegni assunti dal Banco sono stati ritenuti idonei a rimuovere i comportamenti contestati.

## **SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI**

### *Gli interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'anno è giunta a conclusione l'indagine conoscitiva di natura generale, condotta ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, sul settore degli ordini e dei collegi professionali. In materia di intese, al 31 marzo 1998 sono in corso due istruttorie per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 (CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI e CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA). L'Autorità ha inoltre svolto un'intensa attività consultiva, ai sensi degli articoli 21 e 22, per garantire un'adeguata attenzione alle esigenze di un corretto funzionamento del mercato nella definizione dell'assetto normativo che regola la prestazione di vari servizi professionali e imprenditoriali (segnalazioni su: NORME IN MATERIA DI REVISORI CONTABILI; SETTORE DELLA VIGILANZA PRIVATA; LIMITAZIONE DEL NUMERO DI OPERATORI NEL SETTORE DELLE AUTOSCUOLE; ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE COMPAGNIE BARRACELLARI; ISTITUZIONE DI NUOVI ORDINI PROFESSIONALI).

*INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI*

Nell'ottobre 1997 si è conclusa l'indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali, avviata nel dicembre 1994 con l'obiettivo di verificare se la vigente regolamentazione sia effettivamente funzionale allo sviluppo delle attività professionali, anche alla luce dell'evoluzione del contesto economico e normativo. L'indagine ha mostrato che in Italia la regolamentazione del settore, nel suo complesso, è particolarmente restrittiva rispetto a quella dei principali paesi europei. Soltanto recentemente, ad esempio, con la legge 7 agosto 1997, n. 266, è stato rimosso l'impedimento all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale. L'analisi condotta dall'Autorità ha contribuito a evidenziare che alcune restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività tuttora esistenti nel nostro paese non sono funzionali al perseguimento di esigenze di interesse generale, mentre introducono significative distorsioni nel funzionamento del mercato.

La prima questione affrontata nell'indagine riguarda il problema dell'assimilabilità dell'attività professionale all'attività di impresa nell'ambito del diritto della concorrenza. L'Autorità è pervenuta a tale assimilazione sulla base di un consolidato orientamento normativo e giurisprudenziale espresso dalle istituzioni comunitarie, volto ad applicare le norme a tutela della concorrenza anche al settore delle libere professioni. Del resto, il diritto della concorrenza è diretto a regolare l'azione di qualsiasi soggetto economico in grado di alterare il funzionamento del mercato; questa è la premessa che giustifica l'adozione, in tale contesto, di una nozione ampia di impresa, che conferisce rilevanza a tutte le entità che agiscono sul mercato, indipendentemente dalla loro forma giuridica e dalle loro modalità di finanziamento. All'interno di tale concetto di impresa rientrano, per definizione, anche le professioni intellettuali erogate a fronte di un corrispettivo.

Peraltro una nozione funzionale di impresa non è una novità per il nostro ordinamento; esso infatti non individua un concetto univoco di impresa, ma diverse nozioni (civilistica, tributaria, comunitaria) dettate in funzione degli specifici assetti normativi regolati. Inoltre, la nozione concorrenziale di impresa non si pone in contrasto con quella desumibile dall'articolo 2082 del codice civile, essendo quest'ultima estremamente ampia e di per sé idonea a comprendere l'attività dei professionisti intellettuali. L'Autorità ha tenuto a sottolineare che tali conclusioni non implicano in alcun modo una scarsa considerazione delle peculiarità dei mercati dei servizi

professionali, quanto piuttosto il riconoscimento che tali specificità, se pure hanno giustificato in passato l'esenzione del settore da alcune discipline, non costituiscono tuttavia fattori di automatica e generale sottrazione delle attività professionali alle regole della concorrenza.

Data questa premessa, l'indagine contiene una breve ricostruzione delle origini storiche delle professioni protette, dell'organizzazione degli ordini professionali e delle caratteristiche della regolamentazione del settore. Da questa analisi è emerso che l'assetto regolamentativo vigente trova le proprie origini nella complessa e articolata storia degli ordini i quali, in Italia, sono nati come ordinamenti giuridici privati, sia in risposta a esigenze di mercato che a difesa degli interessi del gruppo di appartenenza, e solo successivamente sono stati inglobati nell'ordinamento generale e sussunti nella disciplina pubblicistica. In tal modo, tuttavia, alcune restrizioni concorrenziali sono state fatte proprie dal legislatore, attraverso ad esempio l'introduzione di tariffe obbligatorie e di barriere numeriche. D'altro canto, la delega agli ordini a emanare norme deontologiche ha contribuito all'accrescersi dei vincoli alla concorrenza.

Nella seconda parte dell'indagine, è stata effettuata una valutazione dell'effettiva rispondenza della regolamentazione nazionale agli obiettivi di interesse generale perseguiti. A tal fine, le diverse professioni sono state distinte in quattro aree: giuridica (notai e avvocati); economico contabile (commercialisti, ragionieri e consulenti del lavoro) tecnica (ingegneri, architetti e geometri) e sanitaria (medici e farmacisti). Per ciascuna area sono stati analizzati il grado di asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra cliente e professionista, nonché le esternalità positive eventualmente prodotte, a beneficio della collettività, dalle prestazioni professionali. Rispetto a questo doppio criterio, delle asimmetrie e delle esternalità, sono state valutate per ogni professione la necessità e la proporzionalità della regolamentazione vigente, relativamente alle modalità di accesso all'attività, ai regimi di esclusiva e ai controlli sull'esercizio (standard delle prestazioni professionali e dei comportamenti dei professionisti, tariffe, divieti di pubblicità, limiti territoriali).

Con riferimento alla regolazione dell'accesso e dell'esercizio delle attività professionali, l'Autorità ha riscontrato che alcuni strumenti risultano talvolta superflui o sproporzionati rispetto agli obiettivi prefissati, mentre altri sono comunque utilizzati con modalità che appaiono idonee a determinare ingiustificate restrizioni concorrenziali. Con riguardo al tirocinio, che nella maggior parte delle professioni costituisce un passaggio

obbligato per accedere all'esame di Stato, è emerso che la legge da un lato ne prevede l'obbligatorietà, dall'altro tuttavia non fornisce i mezzi necessari per potervi accedere facilmente, come è dimostrato dalla circostanza che la formazione pratica è rimessa prevalentemente alla disponibilità dei professionisti, i quali hanno interesse a delegare ai tirocinanti prestazioni frequentemente semplici e standardizzate. L'Autorità ha quindi auspicato una maggiore diffusione di scuole di specializzazione alternative al tirocinio, alla cui organizzazione e gestione potrebbero partecipare attivamente gli ordini professionali o, in un'ottica di modifica più radicale, una riorganizzazione della formazione universitaria che fornisca anche le conoscenze pratiche richieste per l'esercizio della professione.

Quanto al principale strumento di regolazione dell'accesso all'attività, ovvero l'esame di Stato, l'Autorità ha osservato che il mantenimento di un ruolo dominante in capo agli ordini professionali nelle Commissioni esaminatrici equivale a sacrificare la terzietà di chi contribuisce a stabilire il numero di coloro che sono ammessi a entrare nel mercato. In luogo dell'esame di Stato, peraltro, alcune professioni, segnatamente quelle di notaio e farmacista, prevedono una modalità di accesso molto più restrittiva, ossia un concorso nel quale il numero di operatori ammessi al mercato è prestabilito. Tale sistema, accompagnato da restrizioni all'ambito territoriale di attività, è idoneo a restringere l'offerta e a garantire posizioni di rendita, mentre l'obiettivo della garanzia di una capillare distribuzione territoriale di servizi ritenuti essenziali potrebbe essere perseguito attraverso la determinazione di un numero minimo, e non massimo, di posti.

Sul versante delle restrizioni all'esercizio dell'attività, di particolare gravità appare la fissazione di tariffe inderogabili, minime o fisse. Infatti, la fissazione del prezzo non è sufficiente a garantire il livello di qualità del servizio; in ogni caso esistono strumenti più appropriati e meno restrittivi della concorrenza per raggiungere tale obiettivo.

Anche per le attuali forme di divieto della pubblicità, non solo non è stata riscontrata alcuna rispondenza, ma addirittura un contrasto con le esigenze di tutela di un interesse di natura generale. Infatti, l'introduzione di una pubblicità di tipo informativo, basata su elementi di fatto, prezzi, caratteristiche, contribuirebbe a colmare le asimmetrie informative dei consumatori e a ridurre i costi che questi ultimi sono costretti a sopportare per reperire le informazioni sulle caratteristiche dell'offerta.

L'indagine si è rivolta infine ad alcuni specifici argomenti di particolare interesse. In primo luogo è stato affrontato il problema della richiesta di regolamentazione proveniente dalle professioni emergenti, in merito al quale l'Autorità ha osservato che dove non esistano specifici interessi pubblici da tutelare, l'intento di realizzare sistemi di certificazione a garanzia della qualità offerta al consumatore non va necessariamente perseguito tramite l'istituzione di albi o di ordini professionali, o con l'attribuzione di riserve di attività. Per tali professioni si può ipotizzare piuttosto, in analogia con altri paesi europei e con le indicazioni comunitarie, un sistema basato sul riconoscimento di più associazioni delle professioni non regolamentate.

Un secondo problema concerne le forme di incompatibilità previste per molte professioni, che vietano il cumulo di più attività o l'esercizio della professione in qualità di dipendente di enti o imprese. Al riguardo, è stato osservato che la regola dell'incompatibilità assoluta non appare uno strumento proporzionato a salvaguardare l'autonomia della professione. Qualora il professionista venga a trovarsi in situazioni potenzialmente idonee a determinare conflitti di interessi, il pericolo di una compressione dell'autonomia della professione potrà essere risolto con l'introduzione di norme deontologiche per specifiche ipotesi o, laddove già vi siano, con una maggiore incisività nell'applicazione di quelle esistenti.

Da ultimo l'indagine si è soffermata sul tema delle società tra professionisti. In attesa del regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1997, n. 266, che ha rimosso il divieto all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale, l'Autorità ha auspicato che il legislatore permetta ai professionisti un'adeguata flessibilità nella scelta delle forme organizzative, consentendo la costituzione di società non solo tra soggetti appartenenti a diverse categorie di professioni protette, ma anche tra professionisti protetti e non protetti (compresi i professionisti esteri). Essa ha inoltre suggerito che non venga precluso l'esercizio della professione nella forma delle società di capitali per le quali, analogamente a quanto già fatto in altri paesi europei, possono essere trovate soluzioni legislative che salvaguardino le specificità delle singole professioni.

In conclusione, l'analisi compiuta dall'Autorità ha evidenziato che l'attuale regolamentazione, imponendo restrizioni spesso superflue o sproporzionate, pone i professionisti nazionali in una situazione di svantaggio rispetto ai colleghi esteri, che godono di maggiore flessibilità. L'auspicio, pertanto, è di una profonda revisione

dell'assetto regolamentativo del settore ispirata a una più ampia applicazione dei principi della concorrenza.

*CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI*

Nell'ottobre 1997, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare eventuali infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali e del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori Commercialisti. A quanto risulta, i due Consigli nel 1992 avrebbero elaborato d'intesa tariffe identiche per le due categorie professionali e concordato l'invio di tali tariffe ai Ministeri competenti, per l'approvazione richiesta dalla legge. I due Consigli, elaborando in proprio le tariffe professionali, sembrano avere assunto un ruolo eminentemente attivo nella definizione delle stesse, del tutto eccedente rispetto a quanto previsto dalla normativa che attribuisce agli ordini semplici compiti consultivi di partecipazione al procedimento di formazione delle tariffe (decreti del Presidente della Repubblica del 27 ottobre 1953, n. 1067 e n. 1068). Inoltre essi, concordando le reciproche tariffe al fine di renderle omogenee, sembrano avere realizzato un accordo interprofessionale volto a conseguire una restrizione concorrenziale tra operatori appartenenti a distinti ordini. Infine, il Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti commerciali, nelle more dell'approvazione ministeriale, avrebbe dato attuazione all'accordo con il Consiglio dei Dottori Commercialisti, deliberando di comunicare a tutti gli iscritti, attraverso una serie di iniziative, l'invito ad applicare le nuove tariffe. Al 31 marzo 1998, l'istruttoria è in corso.

*CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA*

Nell'ottobre 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, per ipotesi di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale Servizi (CNS) - consorzio di cooperative che conta centosettanta soci operanti in diversi settori di servizi. L'avvio del procedimento ha fatto seguito a una segnalazione, inviata da una delle cooperative consorziate al CNS, la quale denunciava l'approvazione da parte dell'assemblea dei soci del Consorzio di un Regolamento Commerciale volto a disciplinare l'attività di partecipazione delle consorziate agli appalti pubblici di servizi. Nel provvedimento d'avvio dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che il Regolamento, potendo comportare una ripartizione dei mercati e limitazioni dell'accesso agli stessi, dia luogo a significative restrizioni della concorrenza, in particolare nei mercati dei servizi di

pulizia, dei servizi di manutenzione e dell'ecologia. Alla fine di marzo 1998, l'istruttoria è ancora in corso.

*SEGNALAZIONE SU NORME IN MATERIA DI REVISORI CONTABILI*

Nell'aprile 1997 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito a una disposizione del disegno di legge recante "Nuove norme in materia di revisori contabili", che disciplinava le condizioni di accesso al registro dei revisori contabili. La norma, che è peraltro stata mantenuta nella versione definitiva della legge 13 maggio 1997, n. 132, prevede che l'ammissione all'esame per l'iscrizione al registro sia subordinata a un tirocinio di tre anni. Tuttavia, la sua formulazione sembra escludere tra i soggetti o gli istituti presso cui poter esercitare tale tirocinio, le società di revisione. L'Autorità ha considerato tale esclusione ingiustificata in quanto queste ultime, in ragione dell'oggetto dell'attività esercitata, non possono essere meno idonee degli altri soggetti individuati dalla legge a fornire al praticante la formazione necessaria ad accedere all'esame per l'iscrizione al registro.

*SEGNALAZIONE SULLA LIMITAZIONE DEL NUMERO DI OPERATORI NEL SETTORE DELLE AUTOSCUOLE*

Nel giugno 1997 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, una segnalazione in merito alla regolamentazione dell'entrata nel settore delle autoscuole. La disciplina di riferimento è dettata dall'articolo 123, terzo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada), il quale dispone che "i compiti delle Province in materia di autorizzazione e di vigilanza amministrativa sulle autoscuole sono svolti sulla base di apposite direttive emanate dal Ministero dei Trasporti, nel rispetto dei principi legislativi e in modo uniforme per la vigilanza tecnica sull'insegnamento e per la limitazione numerica delle autoscuole in relazione alla popolazione, all'indice della motorizzazione e alla estensione del territorio".

In attuazione di tale disposizione di legge, l'articolo 1 del decreto del Ministro dei Trasporti 17 maggio 1995, n. 317, recante norme regolamentari sull'attività delle autoscuole, stabilisce che nuove autorizzazioni possano essere rilasciate soltanto qualora risultino rispettati determinati parametri, espressi sotto forma di rapporto tra il numero

delle autoscuole e il numero dei residenti in un ambito territoriale comunale o intercomunale.

Nella quasi totalità delle province italiane il rapporto tra autoscuole e abitanti è già superiore ai valori soglia fissati nel decreto, in misura tale da far presumere che in ciascuna area comunale o intercomunale sia di fatto preclusa l'entrata di nuovi operatori nel mercato. Peraltro, l'Autorità ha rilevato che non sempre le Amministrazioni provinciali si basano su dati aggiornati ai fini dell'individuazione delle eventuali disponibilità di nuove autorizzazioni, mentre spesso le nuove autorizzazioni vengono negate anche nei casi in cui una sola impresa è titolare di tutti i permessi disponibili in ambito locale.

Nella segnalazione, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento contrario all'utilizzazione di strumenti di regolamentazione che limitano il numero dei soggetti ammessi a operare nel settore delle autoscuole. Infatti, non vi sono ragioni per ritenere che il venire meno della programmazione numerica delle autoscuole possa produrre configurazioni di mercato meno idonee delle attuali a soddisfare le esigenze della domanda. Peraltro, il pieno operare dei meccanismi concorrenziali favorirebbe un esercizio efficiente dell'attività delle autoscuole, anche sotto il profilo delle scelte di prezzo e di qualità del servizio, mentre la limitazione numerica delle nuove autorizzazioni, comportando una generale protezione della posizione di mercato degli operatori presenti, disincentiva questi ultimi dal migliorare le condizioni di offerta.

L'Autorità ha quindi auspicato una revisione dell'articolo 123, comma 3, del nuovo Codice della strada, con la soppressione del regime di limitazione del numero delle autoscuole, ed ha sottolineato la necessità che in ogni caso le Amministrazioni provinciali evitino, con i propri regolamenti e con singoli provvedimenti, di introdurre nel settore ulteriori limitazioni all'entrata, non riconducibili direttamente alla normativa statale.

#### *SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELLA VIGILANZA PRIVATA*

Nel maggio 1997 l'Autorità ha inviato al Ministro dell'Interno una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla regolamentazione dei servizi di vigilanza privata di beni mobili e immobili. La segnalazione dell'Autorità si è incentrata, in particolare, sulle restrizioni derivanti dalla normativa in relazione

all'ingresso nel mercato e alla capacità produttiva delle imprese, per poi soffermarsi sull'intervento amministrativo in materia di prezzi.

Anzitutto, pur convenendo che i controlli all'entrata e i vincoli all'area di operatività degli istituti previsti dalla normativa vigente<sup>29</sup> possono essere funzionali alla tutela degli interessi generali della sicurezza e dell'ordine pubblico, l'Autorità ha escluso che la stessa motivazione giustifichi l'imposizione, da parte dei prefetti, di regimi di esclusiva negli ambiti territoriali di competenza. Come evidenziato da numerose esperienze, la sicurezza e l'ordine pubblico non risultano compromessi da un assetto concorrenziale, invece che monopolistico, nella prestazione dei servizi di vigilanza.

L'Autorità si è quindi soffermata a sottolineare che, laddove la regolamentazione impone una limitazione, oltre che del numero complessivo delle guardie operanti nel territorio, anche del numero di quelle che possono prestare servizio presso i singoli istituti, viene gravemente distorto il funzionamento del mercato, limitando la capacità concorrenziale delle imprese. Essa ha pertanto auspicato che, nel contesto del vigente sistema autorizzatorio, a ciascuna impresa ammessa a operare sia consentita una maggiore flessibilità per quanto concerne il numero degli addetti. In questo contesto, è stata anche rilevata l'opportunità di favorire un'effettiva mobilità delle guardie da un istituto all'altro. Infatti, nel settore della vigilanza, l'idoneità di ciascuna guardia risulta già accertata dal prefetto, ai sensi dell'articolo 138 del testo unico in materia di pubblica sicurezza. Ove non risulti agevole reperire personale aggiuntivo avente i requisiti previsti dalla normativa, un'insufficiente mobilità del personale tra istituti può indurre le imprese, in particolare in occasione delle gare di appalto promosse dalle amministrazioni pubbliche, che rappresentano una parte importante della domanda, a non farsi concorrenza.

Con riferimento ai vincoli in materia di prezzi dei servizi, nella segnalazione è stato osservato che la fissazione di tariffe minime da parte dei prefetti, avvenuta nella maggior parte delle province italiane sulla base di circolari ministeriali diramate nel 1989 e del 1991, non trova fondamento nella normativa settoriale, dalla quale si evince soltanto, in materia, l'obbligo per ciascuna impresa di comunicare al pubblico il livello

---

<sup>29</sup> Articoli 133-141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e articoli 257-260 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico.

massimo dei prezzi da essa autonomamente determinati. Inoltre, l'intervento amministrativo sui minimi tariffari, contrariamente a quanto indicato nelle circolari ministeriali ricordate, di per sé non impedisce alle imprese di prestare servizi di qualità scadente o di non osservare gli obblighi di legge, ad esempio in materia contributiva.

A seguito della segnalazione dell'Autorità, il Ministro dell'Interno ha diramato istruzioni ai prefetti per la rimozione, a partire dal 1° luglio 1998, delle tariffe minime per i servizi di vigilanza<sup>30</sup>.

#### *ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE COMPAGNIE BARRACELLARI*

Nel dicembre 1997 l'Autorità ha inviato un parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Sardegna in merito alla disciplina concernente l'organizzazione e il funzionamento delle compagnie barracellari. Secondo quanto indicato dalla legge della Regione Sardegna 15 luglio 1988, n. 25, le compagnie barracellari, costituite su base territoriale comunale, possono svolgere sia attività inerenti all'esercizio di pubbliche funzioni, effettuate perciò prestando collaborazione con organi dello Stato, sia attività di natura privatistica. Sotto il primo profilo, le compagnie hanno il compito di collaborare con le autorità istituzionalmente preposte in materia di protezione civile, prevenzione e repressione dell'abigeato, infrazioni nel controllo degli scarichi civili e industriali, salvaguardia del patrimonio boschivo, forestale, silvopastorale e idrico, tutela di parchi e aree protette, caccia e pesca e prevenzione e repressione degli incendi. Inoltre, le compagnie barracellari devono collaborare, con le forze di Polizia dello Stato quando ne sia stata fatta richiesta al Sindaco, per specifiche operazioni, da parte delle competenti autorità. Con riguardo invece alle attività di natura privatistica, la legge regionale n. 25/88 prevede che le compagnie barracellari possano svolgere attività di vigilanza di proprietà affidate loro in custodia da privati o enti pubblici.

L'Autorità, pur non muovendo alcun rilievo in relazione ai compiti attribuiti alle compagnie barracellari, ha espresso alcune perplessità in relazione alla possibilità per le compagnie di beneficiare di una serie di contributi pubblici. Le compagnie infatti, nello svolgimento delle attività di natura privatistica, si trovano a operare in concorrenza con altri soggetti nel settore dei servizi di vigilanza privata. Al riguardo, l'Autorità ha

---

<sup>30</sup> Circolare ministeriale del 15 novembre 1997, in Gazzetta Ufficiale n. 289 del 12 dicembre 1997.

espresso l'opportunità di introdurre un vincolo di destinazione dei contributi alle compagnie barracellari, affinché essi vengano diretti unicamente alle attività connesse alla realizzazione di fini pubblici e non possano essere utilizzati anche per finanziare le attività di natura privatistica, determinando per le compagnie un ingiustificato vantaggio concorrenziale.

#### *ISTITUZIONE DI NUOVI ORDINI PROFESSIONALI*

Numerosi progetti di legge presentati al Parlamento, volti a regolamentare una pluralità di arti e mestieri attraverso l'istituzione di Ordini e di Collegi, nonché dei relativi Albi, sono stati oggetto di una segnalazione ai sensi dell'articolo 22, effettuata dall'Autorità al Parlamento, al Presidente del Consiglio e al Ministro di Grazia e Giustizia nel dicembre 1997<sup>31</sup>. Molti dei rilievi manifestati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli Ordini ed i Collegi Professionali sono stati ribaditi anche in questa occasione. I progetti di legge esaminati prevedono generalmente restrizioni dell'accesso al mercato e dell'esercizio dell'attività che non risultano funzionali alla protezione dei consumatori, riferendosi a prestazioni per le quali le possibilità informative esistenti in un mercato concorrenziale sono sufficienti a garantire un'adeguata tutela. Anche nel caso delle professioni emergenti, le esigenze di tutela del consumatore possono essere eventualmente soddisfatte ricorrendo a sistemi di certificazione della qualità basati su

---

<sup>31</sup> Istituzione dell'Albo professionale degli artisti dello spettacolo (A.C. 376); Istituzione dell'Albo professionale dei doppiatori cinematografici (A.C. 445); Istituzione dell'Albo professionale degli impiegati tecnici di gioco e norme in materia di stato giuridico ed economico dei lavoratori delle case da gioco (A.C. 225); Ordinamento della professione di consulente della motorizzazione (A.C. 4030); Ordinamento della professione di perito esperto consulente in specialità (A.S. 525); Disciplina della professione di investigatore privato (A.C. 1909 e A.S. 2497); Istituzione dell'Ordine professionale dei traduttori e interpreti (A.C. 700 e n. A.C. 2320); Istituzione dell'Albo professionale dei tributaristi (A.C. 305, A.C. 1319 e A.C. 3762); Ordinamento della professione di guida turistica (A.S. 1041); Istituzione dell'Albo professionale degli amministratori immobiliari (A.C. 380); Disciplina della professione di sociologo (A.C. 92 e A.C. 1103); Istituzione dell'Ordine degli informatici (A.C. 2798, A.C. 2825 e A.S. 1641); Disciplina delle attività di informazione scientifica sui farmaci e istituzione dell'Albo professionale degli informatori scientifici del farmaco (A.C. 928, A.C. 1957 e A.C. 2678); Ordinamento della professione di chimico e tecnologo farmaceutico e istituzione del relativo Albo professionale (A.C. 1711, A.C. 1741, A.C. 2035 e A.C. 3900); Disciplina della professione di odontotecnico (A.C. 1155); Istituzione dell'Albo professionale dei biotecnologi alimentari (A.S. 325); Istituzione dell'Albo professionale dei dottori naturalisti (A.C. 185); Ordinamento della professione di pedagogista e istituzione dell'Albo professionale (A.C. 3452); Disciplina dell'attività di pranoterapia e istituzione dell'Albo professionale (A.C. 680); Riconoscimento e disciplina della chiropratica come professione sanitaria primaria (A.C. 375); Disposizioni in materia di professioni sanitarie non mediche (A.C. 78 e A.C. 4216).

meccanismi diversi e meno restrittivi della concorrenza di quelli previsti da un Ordine o da un Albo professionale.

D'altro canto, l'Autorità ha ricordato che l'eccessiva e rigida regolamentazione dei mercati può ostacolare lo sviluppo delle attività produttive e dell'offerta di servizi, limitando l'ingresso di nuovi soggetti, segmentando le attività e frenando l'evoluzione dell'offerta verso equilibri più adeguati alle esigenze della domanda e alle opportunità tecnologiche disponibili.

Quanto alla previsione di tariffari per le diverse prestazioni degli iscritti agli Ordini, prevista dalla maggior parte dei progetti di legge, l'Autorità ha ribadito nuovamente il principio per cui l'imposizione per legge di meccanismi di determinazione di tariffe obbligatorie, fisse o minime, non risponde all'esigenza di garantire la qualità dei servizi e la correttezza degli operatori nei confronti dei consumatori.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha quindi concluso che il proliferare di iniziative parlamentari volte all'istituzione di Albi o Ordini professionali e alla regolamentazione dei prezzi non appare effettivamente rispondere a esigenze di interesse generale, mentre è suscettibile di restringere sensibilmente la concorrenza e il corretto funzionamento del mercato in molti settori di attività.

## **ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE**

### **RADIODIFFUSIONE ED EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA**

#### ***Gli interventi dell'Autorità***

La legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha abrogato l'articolo 20, comma 1, della legge n. 287/90, che attribuiva al Garante per la radiodiffusione e l'editoria la competenza ad applicare gli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90 nei confronti delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria. La nuova normativa prevede che i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in applicazione delle norme in materia di intese, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione nel settore delle comunicazioni siano adottati sentito il parere dell'Autorità per le garanzie

nelle comunicazioni, che è tenuta a pronunciarsi entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento.

Questa modifica dell'assetto normativo ha comportato il trasferimento all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di alcuni procedimenti avviati dal Garante. In particolare, sono state trasferite all'Autorità tre istruttorie avviate dal Garante in merito a possibili intese restrittive della concorrenza riguardanti l'editoria periodica specializzata in sport invernali e la negoziazione dei diritti televisivi relativi a eventi sportivi (FISI-DMK; RAI-MEDIASET-RTI/MEDIATRADE; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS). Al 31 marzo 1998, le tre istruttorie sono in corso.

L'Autorità ha inoltre effettuato due interventi di segnalazione, ai sensi dell'articolo 22, riguardanti disegni di legge in materia di distribuzione della stampa quotidiana e periodica e di modalità di trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari (NUOVE NORME IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA; TRASMISSIONE RADIOFONICA DEI LAVORI PARLAMENTARI).

#### *FISI-DMK*

L'istruttoria, avviata dal Garante, è volta ad accertare l'eventuale incompatibilità con il divieto di intese restrittive della concorrenza di un accordo concluso tra la Federazione Italiana Sport Invernali (FISI) e la società DMK Editrice Srl. L'accordo in esame conferisce a DMK, che già pubblica la rivista periodica *Sciare*, la gestione editoriale e pubblicitaria della rivista *Sport Invernali*, organo ufficiale di FISI. La distribuzione della rivista *Sport Invernali* è invece affidata a FISI ed è destinata agli associati della stessa e ad alcuni soggetti inseriti in un elenco speciale. Il procedimento, in corso al 31 marzo 1998, mira a verificare se l'intesa, conclusa tra due dei maggiori operatori del settore, non comporti una significativa restrizione della concorrenza con riferimento alla raccolta della pubblicità sulla stampa periodica specializzata in sport invernali in Italia.

#### *INTESE RAI-RTI E RAI-CGC-RTI SUI DIRITTI TV PER EVENTI SPORTIVI*

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 249/97, nel settembre 1997 sono state trasferite all'Autorità le competenze relative a due procedimenti istruttori avviati

dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria, concernenti possibili intese restrittive della concorrenza, rispettivamente, tra Rai e Mediaset-RTI, e tra Rai e il gruppo Cecchi Gori.

Si tratta di due procedimenti distinti ma strettamente legati tra loro. Entrambi si inseriscono infatti nella vicenda, svoltasi tra il 1996 e il 1997, dell'attribuzione (effettuata per la prima volta tramite gara) dei diritti televisivi sulla Coppa Italia e sul Campionato di calcio, in occasione della quale è prevalsa inizialmente l'offerta di Cecchi Gori Communications. Nel marzo 1996, tuttavia, non avendo presentato la fideiussione bancaria richiesta, Cecchi Gori Communications ha subito la revoca dei diritti, che sono stati affidati a Rai in qualità di secondo migliore offerente.

Le vicende legate a questa seconda attribuzione sono in parte all'origine dell'avvio della prima istruttoria volta a verificare l'esistenza di un'intesa tra Rai e RTI, diretta alla spartizione dei diritti televisivi e radiofonici di eventi sportivi di richiamo. Alle indagini del Garante si è poi aggiunto il parere fornito dall'Autorità nel mese di luglio, nel quale è stata avanzata l'ipotesi di una pratica concordata tra le due emittenti televisive.

Il quadro è stato ulteriormente complicato dall'esito della controversia giudiziaria tra Cecchi Gori Communications e Rai, avviata successivamente all'assegnazione dei diritti a quest'ultima emittente. Il contenzioso si è ricomposto un anno dopo, con un accordo sancito nel marzo 1997 che prevedeva la cessione da Rai a Cecchi Gori Communications di alcuni dei diritti ottenuti, e che RTI ha denunciato al Garante per l'editoria come lesivo della concorrenza. Questa segnalazione è all'origine della seconda istruttoria avviata dal Garante, concernente l'accordo tra Rai e Cecchi Gori.

Di lì a poco, tuttavia, la stessa RTI avrebbe ritirato la propria denuncia, perché nel frattempo le tre emittenti televisive avevano raggiunto un altro accordo con il quale rinunciavano alle pretese vantate fino ad allora e ridisegnavano completamente la distribuzione dei diritti calcistici. Questo nuovo accordo ha comportato l'estensione dell'istruttoria da parte dell'Autorità, al fine di tenere conto anche del successivo ingresso di RTI nell'intesa.

Le due istruttorie, al 31 marzo 1998 ancora in corso, mirano quindi ad accertare se tra i principali operatori televisivi in Italia siano intercorse intese restrittive della concorrenza in relazione alla negoziazione dei diritti televisivi su eventi sportivi.

*SEGNALAZIONE RELATIVA ALLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA*

Nel settembre 1997, l'Autorità ha inviato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri una segnalazione in merito a un disegno di legge recante nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica (A.C. 3911), che propone modifiche al vigente sistema di pianificazione dei punti-vendita previsto dall'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come modificato dall'articolo 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67. In particolare, il disegno di legge prevede l'avvio di una fase di sperimentazione, della durata di diciotto mesi, riguardante la vendita di giornali quotidiani e periodici in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate e, più specificamente, in librerie, tabaccherie, distributori di carburanti, bar ed esercizi della grande distribuzione, nonché in negozi specializzati, limitatamente alla vendita di riviste di identica specializzazione. Inoltre, il medesimo provvedimento prevede una delega al Governo a emanare, tenuto conto degli esiti della fase di sperimentazione, un decreto legislativo per il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica. Tra i criteri direttivi da seguire nell'emanazione di tale decreto figura la definizione di un nuovo sistema di vendita dei prodotti editoriali, articolato in punti vendita esclusivi e non esclusivi.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sostenuto che se da un lato l'iniziativa legislativa in questione può favorire l'auspicato ampliamento della rete di vendita dei giornali, dall'altro essa contiene alcune disposizioni che potrebbero, nel concreto, limitare tale processo di apertura alla concorrenza. In particolare, il disegno di legge prevede che gli esercizi commerciali alternativi alle edicole e aderenti alla fase di sperimentazione debbano assicurare la parità di trattamento alle testate, cioè esporre tutte le testate che ne facciano richiesta. Il requisito del rispetto di tale vincolo, da parte di tutti i soggetti addetti alla vendita, viene inoltre inserito tra i criteri per il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica.

Ad avviso dell'Autorità ciò riduce drasticamente l'incentivo per gli esercizi potenzialmente interessati dalla sperimentazione e dalla successiva riforma a intraprendere questa nuova attività, poiché nei punti vendita non specializzati nella commercializzazione dei prodotti editoriali lo spazio espositivo che può essere dedicato ai quotidiani e ai periodici è inevitabilmente limitato. Né l'onere in tal modo imposto ai

nuovi punti vendita può ritenersi controbilanciato dall'estensione agli stessi di alcune favorevoli previsioni contrattuali attualmente applicate dagli editori alle edicole, quali la facoltà di resa totale dell'invenduto. Infatti, per il canale non specializzato i benefici derivanti dalla possibilità di rendere all'editore le copie rimaste invendute molto probabilmente non sono compensati dai costi connessi all'obbligo di parità di trattamento tra testate. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che venga prevista la possibilità di regolare i rapporti tra editori e rivenditori secondo schemi contrattuali differenziati per i vari canali distributivi, che contengano diverse combinazioni di elementi di costo e di incentivo.

Infine, la segnalazione si è soffermata sulle disposizioni contenute nel disegno di legge secondo le quali nella fase di riorganizzazione del settore l'accesso dei punti vendita non specializzati dovrà essere subordinato all'ottenimento di autorizzazioni rilasciate in ragione della densità della popolazione, delle caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, dell'entità delle vendite di giornali negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso e dell'esistenza di altri punti-vendita non esclusivi. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato come il rilascio dell'autorizzazione alla vendita non dovrebbe essere subordinato al rispetto di parametri relativi alla domanda definiti autoritativamente, auspicando che l'individuazione del numero ottimale degli operatori sia affidata al libero funzionamento del mercato.

Al 31 marzo 1998 la nuova normativa in materia di distribuzione della stampa quotidiana e periodica non è stata ancora adottata.

#### *SEGNALAZIONE SULLA TRASMISSIONE RADIOFONICA DEI LAVORI PARLAMENTARI*

Nel marzo 1998 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22, su un disegno di legge che modifica la disciplina relativa alla trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari prevedendo che la concessione per il servizio venga attribuita mediante gara tra concessionari radiofonici in ambito nazionale (A.S. 3053). Nel parere, è stato rilevato che il disegno di legge, coerentemente con i principi più volte ribaditi dall'Autorità, recepisce l'orientamento per cui un servizio pubblico, anche a carattere universale, può essere svolto efficacemente da soggetti diversi dal concessionario pubblico, garantendo comunque il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale. Analogamente, l'Autorità ha riconosciuto che, nel caso in esame, la procedura della gara appare la più adatta a riprodurre i positivi effetti della concorrenza.

Tuttavia alcune disposizioni contenute nel disegno di legge potrebbero ridurre notevolmente i positivi effetti che sarebbero introdotti, mediante la gara, dall'operare del mercato. In particolare, l'Autorità ha manifestato dubbi circa l'inserimento di criteri dimensionali, oltre ai requisiti di copertura della maggior parte del territorio nazionale e di affidabilità tecnica, per la valutazione delle imprese concorrenti ai fini degli esiti della gara; tali criteri infatti sono atti ad avvantaggiare, senza alcuna giustificazione, le maggiori imprese nel confronto concorrenziale.

Essa ha inoltre auspicato che la normativa preveda l'abrogazione dell'obbligo per la Rai di avviare la rete parlamentare, lasciando che il servizio venga disciplinato dalla convenzione con l'emittente vincitrice della gara. Una mera sospensione sino alla fine del 1998 dell'obbligo di avvio della rete parlamentare in capo alla Rai, come previsto dal testo del disegno di legge esaminato, potrebbe infatti distorcere gli esiti della gara. Infine l'Autorità ha auspicato, anche per l'anno in corso, la cancellazione della quota di canone Rai volta a finanziare la rete parlamentare, perché nel nuovo contesto normativo essa non avrebbe più alcuna giustificazione, mentre potrebbe determinare distorsioni della concorrenza.

#### **ALTRE ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE**

##### *ASSOCIAZIONE VENDOMUSICA-CASE DISCOGRAFICHE MULTINAZIONALI-FEDERAZIONE INDUSTRIA MUSICALE ITALIANA*

Nell'ottobre 1997 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti delle filiali italiane delle principali case discografiche multinazionali (cosiddette *major*), ossia Warner Music Italia Spa, Polygram Italia Srl, EMI Italiana Spa, BMG Ricordi Spa, Sony Music Entertainment Spa, nonché della Federazione Industria Musicale Italiana (FIMI), che riunisce ampia parte delle società discografiche operanti in Italia. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una segnalazione presentata da Vendomusica, un'associazione a cui aderiscono trecento rivenditori specializzati nella commercializzazione di prodotti discografici, in cui si denunciava l'applicazione da parte delle principali case discografiche di prezzi di vendita uniformi ai distributori al dettaglio.

Il mercato rilevante è stato individuato nella produzione e commercializzazione all'ingrosso di fonogrammi contenenti musica registrata, senza distinzione per tipo di

fonogramma o per generi musicali. Al riguardo, è stato rilevato che per i rivenditori la sostituibilità tra i vari prodotti, determinata dalle aspettative riguardanti sia le preferenze della domanda finale sia i costi dei supporti, è maggiore di quella relativa ai consumatori finali, che dipende invece dalle sole preferenze musicali. Dal punto di vista geografico, in considerazione del fatto che le principali case discografiche, pur essendo multinazionali, operano in ciascun paese con proprie società locali e i rivenditori hanno scarse possibilità di rifornirsi all'estero, il mercato rilevante è stato considerato di ampiezza nazionale.

Nel mercato rilevante, la struttura dell'offerta è caratterizzata dalla presenza di un numero elevato di produttori discografici di varie dimensioni, ma anche da un elevato grado di concentrazione. Infatti, la quota detenuta complessivamente dalle *major* è pari al 76% del mercato. La presenza di numerosi produttori fonografici è spiegata, in parte, dal fatto che l'attività produttiva in senso stretto non presenti barriere all'entrata significative. Tuttavia, esistono altri fattori che rendono le posizioni di mercato detenute dalle imprese maggiori non facilmente contendibili. Un primo importante fattore di competitività è costituito dalla disponibilità di un catalogo ampio e diversificato. Inoltre, per entrare e affermarsi sul mercato è necessaria un'intensa attività promozionale che si traduca nella ripetuta diffusione dei brani musicali attraverso le emittenti radiofoniche e televisive. Infine, anche l'esistenza di una rete di rivenditori specializzati frammentata e geograficamente disomogenea, come quella presente in Italia, può costituire un ostacolo all'ingresso sul mercato dei produttori fonografici, in quanto richiede di fatto di predisporre una rete di agenti e promotori presso i negozi altrettanto capillare e variegata.

Con riferimento ai comportamenti delle imprese, l'istruttoria ha evidenziato come per tutte le componenti del prezzo praticato ai rivenditori (prezzo di listino, *ticket-TV* ovvero il margine aggiuntivo che grava sui fonogrammi oggetto di campagne televisive, contributo spese di trasporto) le *major* abbiano adottato comportamenti uniformi, a fronte di una sensibile variabilità dei costi sostenuti. Nel corso del procedimento, è emerso con chiarezza come la sostanziale corrispondenza tra i prezzi offerti non sia stata la conseguenza automatica della struttura del mercato, ma il risultato di sistematici scambi di informazioni avvenuti tanto attraverso la FIMI quanto direttamente. In particolare, lo scambio di informazioni ha riguardato i prezzi praticati ai rivenditori, l'entità delle vendite in quantità e in valore, l'organizzazione congiunta di eventi promozionali. Del resto, le possibilità di accordo erano favorite anche dalle stesse iniziative promozionali tipiche del settore discografico, che si trasformavano in

importanti occasioni di incontri periodici durante i quali saldare stretti legami di concertazione e di solidarietà professionale del tutto estranei a motivazioni di tipo concorrenziale.

Dall'istruttoria è emerso, infine, che oltre al coordinamento sui prezzi, le *major* hanno tenuto comportamenti collaborativi anche in relazione ad altri aspetti della politica commerciale, quali ad esempio l'acquisizione degli artisti, le modalità di entrata nei canali di distribuzione alternativi a quello tradizionale (vendita in edicola e per corrispondenza) e i rapporti con la grande distribuzione.

Al termine del procedimento, l'Autorità ha ritenuto che i comportamenti posti in essere dalle *major*, anche per il tramite della FIMI, fossero il frutto di una pratica concordata qualificabile come intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In considerazione della gravità delle violazioni riscontrate, l'Autorità ha deciso di infliggere a BMG, Polygram, Sony e Warner una sanzione pecuniaria amministrativa pari all'1,5% del fatturato realizzato in Italia nel 1996 (2152 milioni per BMG, 1369 milioni per Polygram, 1496 milioni per Sony e 1640 milioni per Warner). Quanto a EMI, la sanzione è stata ridotta all'1% del fatturato (1037 milioni) in considerazione del fatto che, prima di ricevere la comunicazione delle risultanze istruttorie, la società ha assunto significativi impegni volti a porre fine all'intesa.

*PROCEDIMENTO PER INOTTEMPERANZA NEI CONFRONTI DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI E DI PANINI*

L'11 settembre 1997 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un procedimento, avviato nel giugno 1997 nei confronti dell'Associazione Italiana Calciatori (AIC) e della società Panini Spa per non avere ottemperato alla precedente decisione dell'Autorità del 31 ottobre 1996. Con tale decisione, l'Autorità aveva ravvisato un'intesa lesiva della concorrenza nei contratti stipulati dalle parti nel 1992 e nel 1995, relativi alla licenza per la realizzazione di prodotti del collezionabile editoriale recanti immagini dei calciatori in tenuta da gioco. Nella stessa occasione l'Autorità aveva deliberato che AIC e Panini ponessero fine alle infrazioni entro sessanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, e che AIC presentasse, nel medesimo termine, una relazione sulle azioni intraprese in tale direzione.

A tale proposito il procedimento per inottemperanza, avviato a seguito della mancanza di iniziative nel termine indicato, ha permesso di accertare che AIC non aveva eliminato le infrazioni contestate né aveva condotto trattative con le imprese del settore del collezionabile editoriale interessate all'utilizzo delle immagini dei calciatori in tenuta da gioco. L'Associazione ha modificato il proprio comportamento solo dopo l'avvio del procedimento di inottemperanza, organizzando incontri con alcune imprese e predisponendo una versione preliminare del contratto di licenza da sottoporre a tutti i soggetti interessati. Ciò ha portato AIC a concludere, nel mese di settembre, tre contratti per la realizzazione di collezioni sul calcio. Panini invece ha continuato a essere inottemperante rispetto al provvedimento dell'Autorità.

In considerazione del fatto che l'inottemperanza delle parti e il mancato ripristino delle condizioni di concorrenza hanno consentito a Panini di godere dell'esclusiva per due dei tre anni previsti dal contratto siglato con AIC, a conclusione del procedimento l'Autorità ha imposto ad AIC e a Panini sanzioni amministrative pecuniarie pari all'1% del rispettivo fatturato (12 milioni e 151 milioni di lire).

## **SERVIZI SANITARI**

### *SEGNALAZIONE RELATIVA ALL'ATTIVITÀ LIBERO PROFESSIONALE DEGLI PSICOTERAPEUTI-PSICOLOGI E DEGLI PSICOTERAPEUTI-MEDICI*

Con la segnalazione del novembre 1997 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha fatto presente al Ministro della Sanità che i decreti ministeriali del 28 febbraio 1997 e del 31 luglio 1997 instaurano un'ingiustificata disparità di trattamento tra la figura di psicoterapeuta-psicologo e la figura di psicoterapeuta-medico individuate dalla legge 18 febbraio 1989 n. 56. Tale disparità deriva dal fatto che, con particolare riferimento al personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale, i decreti consentono ai soli psicoterapeuti-medici l'attività libero-professionale intramuraria (nell'ambito delle strutture del Sistema Sanitario Nazionale) e l'opzione fra attività libero-professionale intramuraria e attività extramuraria. Al contrario, gli psicoterapeuti-psicologi che non hanno ottenuto l'equiparazione con i medici psichiatri a norma delle leggi 18 marzo 1968, n. 431 e 21 giugno 1971, n. 515, restano esclusi dall'applicazione della norma e, di conseguenza, dalla relativa attività libero-professionale.

Pertanto, considerate le distorsioni della concorrenza derivanti dalla normativa e tenuto anche conto dell'esplicita equiparazione tra psicoterapeuti psicologi e psicoterapeuti medici sancita dalla legge n. 56/89, l'Autorità ha sollecitato la pronta rimozione di ogni forma di discriminazione ancora in essere tra le due figure.

*PARERE SULL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA CONCERNENTE IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA E DELLA SALUTE DEI LAVORATORI SUL LUOGO DI LAVORO*

Nel novembre 1997 l'Autorità ha inviato al Ministro della Sanità, al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale e al Presidente della Giunta Regionale Emilia Romagna un parere, ai sensi dell'articolo 22, in merito ad alcune distorsioni del funzionamento del mercato che possono derivare dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 626, relative al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Il decreto stabilisce che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è affidata alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) ovvero, in alcuni casi, all'Ispettorato del lavoro, mentre le attività di prevenzione, protezione e sorveglianza sanitaria possono essere liberamente organizzate dall'imprenditore all'interno dell'azienda o attraverso il ricorso a soggetti esterni. In relazione alla prevista attribuzione alle Aziende Sanitarie Locali delle funzioni di vigilanza, è stabilita una incompatibilità assoluta tra la figura del medico dipendente da una struttura pubblica che svolge attività di vigilanza e la figura del medico competente in materia di sorveglianza sanitaria. Anche per le attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, la legge chiarisce che l'attività di "consulenza non può essere prestata dai soggetti che svolgono attività di controllo e di vigilanza". Infine, appare coerente con la generale impostazione della disciplina l'affermazione della necessaria distinzione fra chi ha il compito per legge di effettuare la vigilanza e chi offre i servizi di prevenzione e protezione.

In questo contesto, l'Autorità è venuta a conoscenza dell'offerta di servizi di consulenza, prevenzione e sorveglianza sanitaria da parte di un consorzio costituito da Aziende Sanitarie Locali e da Aziende ospedaliere localizzate in Emilia Romagna. Nel parere, è stato osservato che le esigenze di incompatibilità tra lo svolgimento delle funzioni di vigilanza e la prestazione di servizi aperti alla concorrenza non vengono meno allorché le Aziende Sanitarie Locali ricorrano, nell'offerta di servizi di consulenza,

prevenzione e/o sorveglianza, a forme di gestione congiunta, attraverso la creazione di centri di imputazione di interessi formalmente autonomi e distinti rispetto alle singole Aziende Sanitarie Locali (o Aziende ospedaliere) che vi partecipano.

Il fatto che nel caso dell'Emilia Romagna il consorzio si avvalesse di personale non assunto direttamente ma comandato dalle stesse Aziende Sanitarie Locali confermava ulteriormente l'impossibilità di considerare il consorzio un operatore economicamente distinto rispetto ai soggetti consorziati, già evidenziata dalla circostanza che i direttori generali delle aziende sanitarie componevano l'assemblea del consorzio. L'Autorità ha pertanto sottolineato che lo svolgimento delle attività di prevenzione, protezione e consulenza da parte del consorzio era di per sé idoneo a creare distorsioni della concorrenza nei mercati, a danno degli operatori che non sono legittimati a svolgere le funzioni di vigilanza istituzionalmente riservate alle ASL. Al fine di assicurare un corretto funzionamento del mercato, l'Autorità ha espresso il parere che le attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, eventualmente anche attraverso l'offerta di servizi di sorveglianza, prevenzione e protezione, dovrebbero potere essere legittimamente svolte dalle regioni e dagli altri enti istituzionali previsti dal decreto legislativo n. 626/94, ma non attraverso Aziende Sanitarie Locali, ancorché riunite in consorzi.

## **APPALTI**

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avuto modo di intervenire ripetutamente in materia di gare e appalti pubblici, evidenziando i criteri che dovrebbero improntare anche in questo settore un corretto ed efficiente funzionamento dei mercati. In quest'ambito sono stati effettuati, tra l'altro, interventi di segnalazione, rispettivamente, su un disegno di legge governativo volto a modificare e integrare la legge quadro in materia di lavori pubblici (SEGNALAZIONE SULLA LEGGE QUADRO IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI), sui criteri di svolgimento di molte gare pubbliche per le forniture di prodotti sanitari (SEGNALAZIONE SULLE GARE PUBBLICHE PER LE FORNITURE DI PRODOTTI SANITARI) e sulle modalità di aggiudicazione, da parte di alcuni enti locali, degli appalti pubblici di

servizi di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani (SEGNALAZIONE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI SOLIDI URBANI)<sup>32</sup>.

*SEGNALAZIONE SULLA LEGGE QUADRO IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI*

Con la segnalazione del settembre 1997, inviata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i Lavori Pubblici, l'Autorità si è pronunciata su alcune previsioni del disegno di legge del governo n. 2288, che integra e modifica la legge quadro in materia di lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109). L'Autorità, pur condividendo l'intenzione, alla base del disegno di legge, di razionalizzare l'incompleta disciplina dei lavori pubblici e di coordinarla con quella relativa agli appalti dei "settori esclusi" (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) ha tuttavia osservato che gli articoli 1, 5, 6 e 7 del disegno di legge potrebbero risultare in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica.

L'articolo 1 del disegno di legge elimina l'obbligo di appaltare a terzi i contratti affidati alle società miste a controllo pubblico e privato che operano in settori non concorrenziali, ai concessionari di infrastrutture destinate al pubblico e ai concessionari di servizi pubblici titolari di diritti speciali o esclusivi e da questi non eseguiti direttamente. In proposito l'Autorità ha osservato che nel caso dei lavori affidati direttamente, come quelli in concessione di costruzione o gestione, la concorrenza è inesistente o comunque attenuata. In effetti, laddove per tali appaltanti non è effettuata una gara, le modifiche previste dal disegno di legge sottrarrebbero, attraverso le formule concessorie e di società mista, importanti attività economiche al confronto concorrenziale. Pertanto l'Autorità ha suggerito che per questi casi si mantenga l'obbligo di appaltare a terzi i lavori non eseguiti direttamente.

Quanto all'articolo 5 del disegno di legge, che disciplina l'attività di progettazione, l'Autorità, pur condividendo l'intento di valorizzare tale fase anche attraverso il ricorso, da parte degli appaltanti, a liberi professionisti o a società di ingegneria, ha posto in evidenza come il meccanismo previsto per la fissazione delle tariffe minime inderogabili penalizzi in modo ingiustificato la concorrenza tra gli

---

<sup>32</sup> Le segnalazioni sulle forniture di prodotti sanitari e sui servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti sono illustrate nelle sezioni di questo capitolo relative, rispettivamente, ai "Prodotti farmaceutici" e ai "Servizi di smaltimento dei rifiuti".

operatori. L'Autorità ha poi sostenuto che escludere le società di ingegneria dalle gare di importo non inferiore a 200.000 ecu (come indicato nello stesso articolo) ne ostacola la nascita e lo sviluppo, elementi invece da incentivare al fine di favorire una progettazione sempre più qualificata per i lavori più complessi.

L'articolo 6 modifica la legge n. 109/94 introducendo un criterio specifico, in sostituzione dell'intervento discrezionale del Ministero dei Lavori Pubblici, per individuare le offerte anormalmente basse. Permane tuttavia inalterata la differenza di trattamento a seconda dell'ammontare dell'appalto, cosicché tali offerte sono automaticamente escluse dalle gare di ammontare inferiore alla soglia comunitaria. L'Autorità ha sostenuto che simili sistemi di esclusione automatica inducono ad accordi collusivi volti a escludere i concorrenti potenziali e che pertanto non vadano mantenuti. Infine, poiché è la nozione stessa di offerta anomala a favorire le collusioni, si è suggerita l'adozione di un sistema che accetti qualunque offerta, purché accompagnata da idonee garanzie.

Il disegno di legge integra la legge n. 109/94, disciplinando la scelta delle imprese da invitare alle gare di appalto minori, condotte secondo la licitazione privata, sulla base di un criterio di rotazione tra le imprese che abbiano preventivamente indicato un generico interesse a partecipare a gare effettuate con procedura ristretta (articolo 7). A parere dell'Autorità tale metodo sembra rispondere a principi solidaristici poco orientati alla scelta dell'impresa più efficiente e dell'offerta complessivamente migliore. L'iniziativa riconosce poi ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti sulle procedure da seguire laddove, considerata la modesta complessità dei lavori in esame, sarebbe preferibile il ricorso al pubblico incanto. Pertanto, sottolineando l'opportunità di valutare l'offerta anche sulla base di elementi diversi dal prezzo, come i tempi di realizzazione e di consegna, l'Autorità ha suggerito di sopprimere l'articolo 7 del disegno di legge e di subordinare il ricorso alla licitazione privata all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, permettendo inoltre alle imprese di proporre in sede di gara varianti al progetto esecutivo che favorirebbero un apprezzamento più completo e approfondito dell'offerta.

## **SUBFORNITURA**

### *SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA SUBFORNITURA NELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE*

Nel febbraio 1998 è stato inviato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, in merito alla definizione della fattispecie dell'abuso di dipendenza economica e alla collocazione della norma a esso relativa all'interno della legge n. 287/90, come previsto da una proposta di legge recante la "Disciplina della subfornitura nelle attività produttive" (A.C. 3509).

L'abuso di dipendenza economica viene individuato dalla proposta di legge allorquando un'impresa, in grado di determinare nei rapporti commerciali con altre imprese un significativo squilibrio di diritti e di obblighi, sfrutta tale posizione di forza mettendo in atto comportamenti abusivi. L'Autorità è intervenuta reputando impropria la collocazione delle norma all'interno della legge n. 287/90. Infatti, le norme antitrust sono disposizioni generali dirette a tutelare il processo concorrenziale in relazione all'assetto del mercato. Inoltre, le norme nazionali sulla concorrenza hanno un preciso riferimento nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Viceversa, il divieto di abuso di posizione di dipendenza economica previsto dalla proposta di legge costituisce una regola specifica inerente alla disciplina dei rapporti contrattuali tra le parti, con finalità che possono prescindere dall'impatto di tali rapporti sull'operare dei meccanismi concorrenziali. Inoltre, la norma non ha alcun riscontro nell'ordinamento comunitario e affonda invece le radici nella tematica dell'equilibrio contrattuale e più precisamente nella valutazione del rapporto negoziale tra le parti. Le patologie di questo rapporto trovano rimedio nel divieto, e conseguente invalidità, di clausole vessatorie (come previsto dalle norme della proposta di legge) e nelle garanzie stabilite a favore della parte più debole. La loro disciplina pertanto va inquadrata nell'ambito delle norme civilistiche relative alle obbligazioni e ai contratti.

Inoltre, l'Autorità ha ribadito che per i comportamenti d'impresa posti in essere da imprese in posizione dominante sul mercato, l'articolo 3 della legge n. 287/90, unitamente all'articolo 86 del Trattato di Roma, già consente all'Autorità di intervenire efficacemente a salvaguardia delle imprese più deboli e dell'intero processo concorrenziale. Al riguardo è disponibile un'ampia casistica di decisioni dell'Autorità

dalla quale si ricava che il rifiuto di contrarre, l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie già rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90.

## **ALTRI SETTORI DI INTERVENTO**

### **SERVIZI DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI**

#### *Gli interventi dell'Autorità*

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha effettuato ben quattro interventi consultivi, ai sensi degli articoli 21 e 22, al fine di rimuovere ingiustificate restrizioni della concorrenza nel settore dei servizi di smaltimento di rifiuti (CONSORZIO OBBLIGATORIO DEGLI OLI USATI; RIUTILIZZO DI BIOMASSE PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA; SMALTIMENTO DI RIFIUTI URBANI E TOSSICONOCIVI NELLA PROVINCIA DI MODENA; APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI SOLIDI URBANI).

#### *CONSORZIO OBBLIGATORIO OLI USATI*

Nell'ottobre 1997 l'Autorità ha segnalato al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e al Ministro dell'Ambiente, ai sensi dell'articolo 22, alcune modalità operative adottate dal Consorzio Obbligatorio degli Oli Usati che hanno determinato effetti distorsivi della concorrenza. Le osservazioni dell'Autorità erano rivolte in particolare al fatto che a partire dal 1993 il Consorzio ha stabilito di organizzare la propria attività in aree territoriali geograficamente delimitate, assegnando in esclusiva a ciascun raccoglitore ("concessionario") una specifica area geografica di operatività.

I servizi accessori che i raccoglitori di oli usati sono in grado di offrire, tra cui ad esempio il recupero di altri rifiuti pericolosi o inquinanti, rendono economicamente possibile a tali operatori di intrattenere rapporti commerciali con detentori di oli usati anche lontani dalla propria sede sociale. La compartimentazione del Consorzio ha pertanto limitato in misura rilevante l'attività dei raccoglitori, tradizionalmente svolta da più operatori in concorrenza in un ambito territoriale pluri-regionale, e ha eliminato la possibilità di competizione tra più raccoglitori operanti nella stessa area. A un sistema

flessibile e concorrenziale si è quindi sostituito un sistema rigido, in cui i soggetti ammessi, le quantità scambiate e i prezzi sono predeterminati dal Consorzio stesso.

Non sono peraltro stati ottenuti gli obiettivi, che la delibera consortile si prefiggeva, di accrescere la raccolta di tali sostanze potenzialmente inquinanti, e di assicurare un'adeguata capillarità di azione: sulla base del consuntivo relativo al 1996, la quota di oli usati raccolti sul totale degli oli immessi al consumo non è migliorata rispetto al 1992 e si colloca stabilmente intorno al 27-28%.

A fronte di tali risultati la ripartizione delle aree territoriali di attività non sembra rispondere ai compiti di interesse generale attribuiti dalla legge al Consorzio. A parere dell'Autorità, pertanto, occorrerebbe rimuovere gli attuali vincoli territoriali alla raccolta, prevedendo una maggiore libertà di iniziativa geografica a favore delle imprese raccoglitrici.

#### *SEGNALAZIONE SUL RIUTILIZZO DELLE BIOMASSE PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA*

Con la segnalazione inviata nel novembre 1997 al Ministro per l'Ambiente l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha indicato alcune distorsioni del funzionamento del mercato derivanti dal decreto ministeriale n. 12/95, che disciplina il riutilizzo, a fini energetici, delle biomasse (prodotti vegetali con ciclo di accrescimento annuale) e di altri residui derivanti dalle produzioni agricole, tessili e del legno.

L'attenzione dell'Autorità si è concentrata sull'inserimento, tra i materiali riciclabili e utilizzabili per produrre energia, dei rifiuti legnosi che costituiscono allo stesso tempo un'importante materia prima in altri processi produttivi. In presenza di questo doppio ruolo, l'introduzione della normativa in questione causa alterazioni delle condizioni economiche di vari mercati. Nella segnalazione si è infatti osservato come le imprese che cedono all'Enel l'energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate usufruiscano degli incentivi previsti dal regime CIP 6/92, e possano pertanto assorbire eventuali, maggiori costi di approvvigionamento delle materie prime legnose. Ciò a sua volta si riflette in una crescita artificiosa dei prezzi sul mercato a monte di tali materiali e in una modifica delle condizioni di reperimento di materie prime per le imprese attive in altri settori.

Al fine di correggere le distorsioni riscontrate nelle quotazioni di mercato degli scarti legnosi, pertanto, l'Autorità ha suggerito di escludere questo tipo di prodotti dal novero dei materiali riutilizzabili come combustibile nella produzione di energia elettrica.

#### *SMALTIMENTO DI RIFIUTI URBANI E TOSSICONOCIVI NELLA PROVINCIA DI MODENA*

L'Autorità, nel marzo 1997, ha espresso un parere con il quale ha inteso evidenziare le limitazioni della concorrenza derivanti dal Piano infraregionale adottato dalla Provincia di Modena, nella parte in cui quest'ultima ha proceduto all'individuazione, in assenza di gara, degli enti competenti alla realizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani.

Nel parere l'Autorità ha sottolineato come la procedura di affidamento diretto, in luogo della gara, debba essere contenuta entro limiti ristretti e possa trovare giustificazione solo in presenza di ragioni di economicità, efficienza ed efficacia. Sotto tale profilo, l'Autorità ha rilevato la mancanza, nella delibera di adozione del piano, di tali giustificazioni, tanto più che la Provincia, per consentire all'impresa affidataria di realizzare l'impianto, ha dovuto intraprendere una procedura di espropriazione nei confronti di un'impresa alla quale aveva in precedenza negato l'autorizzazione a realizzare, sul terreno di sua proprietà, un impianto di smaltimento di rifiuti solidi urbani.

Per tali ragioni, l'Autorità, al fine di evitare il ricorso a prassi distorsive della concorrenza, ha auspicato che in futuro vengano intraprese le opportune iniziative intese a tenere in maggiore considerazione i principi della concorrenza e, in particolare, che il ricorso all'affidamento diretto venga preferito alla gara solo qualora sia possibile indicare in modo preciso e dettagliato le ragioni di interesse generale che giustificano tale scelta.

#### *APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI SOLIDI URBANI*

Con la segnalazione sugli appalti pubblici di servizi di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani rivolta al Ministro dell'Ambiente nonché ad alcuni sindaci nel marzo 1998, l'Autorità ha inteso evidenziare l'incompatibilità con i principi di concorrenza del contenuto dei bandi predisposti, per questo tipo di appalti, da alcuni enti locali.

In particolare, l'Autorità si è soffermata sulla disposizione dei bandi, predisposti in maniera sostanzialmente omogenea da diversi comuni, con la quale si prescriveva che

le imprese partecipanti alla gara dovessero fornire, a prova della propria capacità finanziaria e pena la loro esclusione, “*una dichiarazione del fatturato realizzato negli ultimi tre esercizi finanziari per servizi uguali a quelli cui si riferisce l'appalto*”. Questa disposizione, a parere dell'Autorità, avrebbe determinato una chiusura del mercato alle imprese di nuova costituzione alle quali era così impedito di provare in altro modo la propria capacità finanziaria e, quindi, di partecipare alle gare. Inoltre, essendo il mercato della raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani caratterizzato dalla posizione di monopolio degli enti locali dal lato della domanda, ne sarebbe conseguito che le imprese di nuova costituzione non avrebbero mai avuto possibilità alternative per realizzare il fatturato riguardante tale tipologia di servizi.

La situazione descritta, inoltre, appariva in contrasto con il disposto del Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, il quale prevede anche altri mezzi a disposizione delle imprese concorrenti per provare la propria capacità finanziaria, nonché con l'obbligo di iscrizione, per le imprese che svolgono attività professionale di raccolta e trasporto rifiuti, al relativo Albo nazionale.

Per tali motivi, l'Autorità ha auspicato che in futuro siano adottate iniziative idonee affinché, nei bandi e nell'ammissione alle gare relative all'aggiudicazione dei servizi di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani, vengano tenuti in maggiore considerazione i principi di concorrenza.

## **SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

### *SEGNALAZIONE IN MATERIA DI ORDINAMENTO E AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI*

Nel novembre 1997 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, si è pronunciata su alcune disposizioni contenute nel disegno di legge n. 1388 *ter* in materia di autonomie locali e di riforma della legge 8 giugno 1990, n. 142, valutando le correzioni che il Governo aveva introdotto nel disegno a seguito di una prima segnalazione inviata dall'Autorità nel febbraio dello stesso anno.

Il parere si è concentrato in particolare sull'articolo 5, che imponeva agli enti locali di individuare la forma di gestione dei servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale attraverso un confronto comparativo tra le forme specificate dalla legge n. 142/90 (società per azioni mista, concessione a terzi, azienda pubblica locale).

Mancando un'esplicita indicazione dei criteri di confronto, l'Autorità ha consigliato di seguire quello di "economicità della gestione", e di subordinare l'eventuale scelta dell'affidamento diretto alla esplicita dimostrazione della sua convenienza in relazione ad una procedura alternativa caratterizzata da meccanismi concorrenziali.

L'articolo 5 prevede, inoltre, che le società a prevalente capitale pubblico, partecipate da più enti locali, possano beneficiare dell'affidamento diretto dei servizi per i quali sono state costituite. Riguardo a questa soluzione, l'Autorità, muovendo dal presupposto che l'affidamento diretto, trova la propria giustificazione nel rapporto di strumentalità che lega la società all'ente locale, ha sostenuto che il ricorso all'affidamento diretto debba escludersi in tutti i casi in cui l'ente titolare del servizio detenga nella società mista una partecipazione non rilevante in termini di controllo. Sulla base di tali considerazioni si è, pertanto, proposto di assoggettare le società miste alla medesima disciplina applicabile alle imprese non legate da rapporti di strumentalità con l'ente locale e di prevedere che la gara sia svolta per la gestione del servizio e non per l'individuazione del socio privato.

L'Autorità ha inoltre proposto di applicare all'attività extraterritoriale delle società per azioni miste un regime simile a quello previsto per le aziende speciali, suggerendo di consentire a dette società di operare fuori territorio solo per il tramite di società controllate. Questa soluzione consentirebbe di evitare che le agevolazioni fiscali di cui godono (equiparabili a tutti gli effetti a sussidi pubblici ai sensi della disciplina comunitaria sugli aiuti di stato), possano produrre benefici che vanno al di là dello scopo per cui sono state concesse, sottoponendo le attività extraterritoriali ad un regime fiscale di privilegio rispetto a quello sopportato dai concorrenti.

Infine, con riferimento alla possibilità che le società partecipate dalle aziende speciali utilizzino nelle gare fuori territorio le referenze di tali enti, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di limitare tale facoltà al caso in cui l'azienda speciale sia in grado di incidere sulle scelte gestionali della società<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Nel corso del 1997 sono stati effettuati anche altri interventi di segnalazione riguardanti specifici servizi pubblici locali (ad esempio, in materia di trasporto pubblico locale e di smaltimento di rifiuti). Tali interventi sono illustrati nelle sezioni del presente capitolo relative ai servizi interessati.

## **ALTRI SERVIZI**

### *SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA CHE DISCIPLINA L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO*

Con una segnalazione del febbraio 1998, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità ha indicato al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro del Tesoro, alcune distorsioni della concorrenza derivanti dalla normativa che disciplina l'attività dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. La legge 13 luglio 1966, n. 559, attribuisce al Poligrafico il compito di provvedere al fabbisogno delle varie Amministrazioni statali di prodotti cartari, grafici ed editoriali, con l'intermediazione del Provveditorato Generale dello Stato, che provvede a raccogliere le richieste delle Amministrazioni stesse, a calcolare il fabbisogno complessivo e a effettuare le relative ordinazioni. I prezzi delle forniture sono indicati in un listino, stabilito da una Commissione; quest'ultima, in tale attività, non è tenuta, a norma di legge, ad attenersi a precisi criteri ma solo a prendere in considerazione "anche" l'andamento dei prezzi di mercato.

In questo contesto, sulla base di confronti effettuati per categorie di prodotti omogenei, i prezzi del Poligrafico per le forniture alle Amministrazioni statali sono risultati superiori ai prezzi di mercato. Anche le modalità di pagamento delle commesse pubbliche disposte dall'attuale normativa, prevedendo un meccanismo di anticipazioni trimestrali sulle somme spettanti, conferiscono al Poligrafico un trattamento del tutto privilegiato rispetto agli altri fornitori del settore pubblico e, più in generale, agli altri operatori del mercato, per i quali i pagamenti avvengono dopo l'esecuzione della fornitura. Il divario tra le condizioni di fornitura del Poligrafico alle Amministrazioni statali e la realtà del mercato, in termini di livello dei prezzi e di modalità di pagamento, si rivela quale conseguenza prevedibile del vigente regime di esclusiva. Inoltre, la normativa prevede la possibilità per il Poligrafico di affidare a terzi l'esecuzione di determinate forniture, nei casi in cui non abbia capacità produttiva sufficiente per soddisfare direttamente il fabbisogno delle amministrazioni statali. In tal modo, il Poligrafico è in grado di influire direttamente sull'attività delle altre imprese, potendo quindi condizionare i comportamenti di mercato dei propri concorrenti.

Nell'intervento di segnalazione, l'Autorità ha tenuto a sottolineare che, in ragione dell'entità delle risorse generate dalla domanda pubblica garantita, il vigente regime di

esclusiva può produrre effetti distorsivi anche nei mercati in cui l'Istituto opera in concorrenza con altre imprese. Peraltro, le forniture in questione riguardano per lo più prodotti come quelli cartari, cartotecnici e grafici, per i quali non sussistono motivi tecnici atti a giustificare l'esistenza di un'esclusiva. Tanto meno risulta giustificato il ruolo di filtro del Poligrafico nell'affidamento a terzi dell'esecuzione delle forniture, considerato, tra l'altro, che il Provveditorato è in grado di selezionare i fornitori alternativi.

Per modificare l'attuale situazione distorsiva non sarebbe sufficiente la separazione contabile tra l'attività di fornitore esclusivo delle Amministrazioni statali svolta dal Poligrafico e quella da esso intrapresa in concorrenza con altri operatori. Infatti, per i prodotti in questione, la produzione del Poligrafico per le Amministrazioni statali non risulta significativamente differenziata, sotto il profilo tecnico, da quella destinata ad altri soggetti e quindi non appare prefigurabile un assetto organizzativo compatibile con la separazione contabile. L'Autorità ha pertanto auspicato una revisione della legge n. 559/66 volta a eliminare il regime di esclusiva e a escludere qualsiasi ruolo del Poligrafico nella scelta delle imprese cui affidare l'esecuzione di forniture pubbliche.

#### *IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI*

Nel marzo 1998 l'Autorità, in seguito a una segnalazione pervenuta da parte di un'impresa, ha avviato un'istruttoria nei confronti delle due associazioni di imprese ascensoristiche CONPIAI e ANACAM, per accertare eventuali intese restrittive della concorrenza sul mercato dei servizi di manutenzione degli ascensori nelle Marche e in Emilia Romagna. Al 31 marzo 1998, il procedimento è in corso.