

Parte Seconda

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

1

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

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

Nel corso del 1999, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono stati valutati 423 operazioni di concentrazione, 30 intese e 15 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità			
	1998	1999	gennaio-marzo 2000
Intese	54	30	13
Abuso	21	15	6
Concentrazioni tra imprese indipendenti	344	423	113
Indagini conoscitive	-	1	-
Inottemperanza alla diffida	1	-	2
Pareri alla Banca d'Italia(*)	46	43	13
Diritti calcistici (legge n. 78/99)	-	1	-

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

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1999 per tipologia ed esito				
	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese	17	12	1	30
Abuso di posizione dominante	12	3	-	15
Concentrazioni tra imprese indipendenti	393	2	28	423

Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 1999 sono stati portati a termine 12 procedimenti istruttori¹. Tutti i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. In due casi le intese vietate sono state ritenute meritevoli di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI; ALITALIA-MINERVA AIRLINES).

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, in sette casi sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo di 168,4 miliardi di lire².

In sette casi l'avvio delle istruttorie relative a intese è avvenuto d'ufficio; in particolare, in tre casi sulla base di un'indagine conoscitiva condotta dall'Autorità nel settore farmaceutico; tre sono stati i casi di istruttoria avviata sulla base di comunicazione volontaria delle parti partecipanti all'accordo e due quelli di avvio a seguito di denunce da parte di clienti.

Le intese dichiarate lesive della concorrenza nel corso dell'anno hanno tutte natura orizzontale e riguardano la definizione congiunta, da parte delle imprese interessate, delle politiche di prezzo, la ripartizione dei mercati, la determinazione delle quantità prodotte, il coordinamento delle politiche commerciali e/o la creazione di ostacoli all'accesso al mercato. Il settore prevalentemente interessato è stato quello delle attività manifatturiere.

Intese esaminate nel 1999 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato	
Attività manifatturiere	
<i>Prodotti agro-alimentari</i>	2
<i>Prodotti farmaceutici</i>	4
<i>Altre attività manifatturiere</i>	2
Trasporti	2
Comunicazioni	2
TOTALE	12

Durante i primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha concluso quattro ulteriori procedimenti istruttori in materia di intese. In tre casi, rispettivamente relativi al settore dei servizi professionali (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE), al settore informatico (INAZ

PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO) e al settore dei prodotti alimentari (LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI) sono state riscontrate violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90 e sono state irrogate sanzioni pecuniarie alle imprese, per un ammontare complessivo di 10,4 miliardi di lire. In un caso le parti hanno, invece, provveduto di propria iniziativa a modificare i termini degli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni della concorrenza (AGIPPETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN).

Al 31 marzo 2000 risultano in corso nove istruttorie in materia di intese³, di cui due relative alla presunta violazione dell'articolo 81 del Trattato CE (STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI).

Per quanto concerne gli abusi di posizione dominante, nella maggior parte dei casi esaminati per accertare presunte violazioni della legge è stato possibile escludere l'esistenza di comportamenti abusivi senza avviare un procedimento istruttorio. Le istruttorie concluse nel 1999 sono state quattro. In due procedimenti istruttori (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO⁴; PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD/COCA COLA ITALIA) è stata accertata la violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 e in entrambi i casi è stata anche irrogata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo di 31,4 miliardi di lire. In un caso (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS), in cui l'istruttoria era stata avviata in rela-

**Gli abusi di
posizione
dominante**

1. ALITALIA-MERIDIANA, ALITALIA-MINERVA AIRLINES; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; PREZZO DEL PANE A TRENTO; FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; VENDITA DIRITTI TELEVISIVI; CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE; SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACOBIOLOGICO STRODER. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono chiuse nel primo trimestre 1999, sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: ALITALIA-MERIDIANA, ALITALIA-MINERVA AIRLINES; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-

CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA.

2. BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK-SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; PREZZO DEL PANE A TRENTO; CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE; SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACOBIOLOGICO STRODER.

3. ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI; BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA; RC AUTO; SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; STREAM-TELEPIÙ; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI.

4. Il caso SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO, la cui istruttoria si è conclusa nel primo trimestre 1999, è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

zione alla presunta violazione tanto dell'articolo 2 quanto dell'articolo 3 della legge, l'Autorità ha escluso la configurazione di un abuso di posizione dominante, pur vietando l'intesa in quanto restrittiva della concorrenza. In un altro caso (UNAPACE-ENEL), infine, il comportamento delle parti è stato ritenuto in violazione del divieto di abuso di posizione dominante previsto dall'articolo 82 del Trattato CE. In un caso il procedimento è stato avviato d'ufficio (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO); in due casi a seguito della denuncia di clienti (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; UNAPACE-ENEL); in un caso, infine, a seguito della denuncia di concorrenti (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD/COCA COLA ITALIA).

**Abusi esaminati nel 1999 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore interessato	
Attività manifatturiere	
<i>Prodotti agro-alimentari</i>	1
<i>Altre attività manifatturiere</i>	1
Energia elettrica	1
Gas metano	1
TOTALE	4

Nei primi tre mesi del 2000 sono state riscontrate due ulteriori violazioni del divieto di abuso di posizione dominante, con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per un ammontare di 7,5 miliardi di lire, nei settori delle telecomunicazioni e dei trasporti ferroviari (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO STATO). Al 31 marzo 2000 sono in corso tre procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; TISCALI-ALBACOM/TELECOM ITALIA; INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL) e tre procedimenti relativi alla presunta violazione dell'articolo 82 del Trattato CE (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING; STREAM-TELEPIÙ).

E' continuata, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità. Nel corso del 1999 sono state esaminate 423 operazioni di concentrazione. In 395 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge, mentre 28 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere.

**Le operazioni di
concentrazione
esaminate**

In sei casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. Tra questi, l'Autorità ha ritenuto che in 2 casi (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ; COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA⁵) le operazioni comunicate non determinassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza; in due circostanze, inoltre, l'Autorità ha deliberato il non luogo a provvedere a seguito della rinuncia, da parte delle imprese, successivamente all'avvio dell'istruttoria, al progetto di concentrazione notificato (THE COCA COLA-CADBURY SCHWEPPE; PARMALAT-CIRIO). In due casi, infine, l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione a seguito degli impegni assunti dalle parti (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; PARMALAT-EUROLAT).

L'Autorità ha, inoltre, condotto sei procedure istruttorie relative alla mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione⁶. In 5 casi è stata irrogata alle parti una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, per un ammontare complessivo di 587,9 milioni di lire⁷.

Nel primo trimestre del 2000 sono state esaminate 113 ulteriori operazioni di concentrazione. In due casi l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione a seguito dell'adozione da parte delle imprese di alcune misure correttive (NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME; EDIZIONE HOLDING/AUTOSTRAD-CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRAD). Sono state, inoltre, concluse due procedure istruttorie relative alla mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI), al termine delle quali sono state irrogate alle parti sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 19, comma 2, per un ammontare complessivo di 70,2 milioni di lire. Al 31 marzo 2000 è in corso un ulteriore procedimento per inottemperanza all'obbligo

5. Il procedimento ALLUMINIO-COMITAL/ COFRESCO ITALIA è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

6. COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI; ALCON LABORATORIES - INNOVATION TECHNOLOGIES; INFOSTRADA-ITALIA ON LINE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; NUTRICIA BELGIE-MILUPA. Il

procedimento COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ è stato già descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

7. COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS-VARIE SOCIETÀ; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI; INFOSTRADA-ITALIA ON LINE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; NUTRICIA BELGIE-MILUPA.

di notifica preventiva delle concentrazioni (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA).

Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze

Nel corso dell'anno è stata portata a termine un'indagine conoscitiva di natura generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge, sulle condizioni di concorrenza nel settore bieticolo-saccarifero.

Nel periodo in esame sono stati resi, ai sensi dell'articolo 20 della legge, 56 pareri alla Banca d'Italia, di cui tre in materia di interesse e 53 in materia di concentrazioni. In sette circostanze, nel parere espresso alla Banca l'Autorità ha rilevato possibili violazioni della normativa a tutela della concorrenza⁸.

In due circostanze l'Autorità ha condotto procedimenti istruttori per verificare l'ottemperanza da parte delle imprese a una precedente decisione (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; PARMALAT-EUROLAT).

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, circa restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o da progetti normativi, sono state 36 di cui 29 nel 1999 e sette nel primo trimestre del 2000⁹. Come negli anni precedenti, esse hanno riguardato un ampio numero di settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva
(numero degli interventi: gennaio 1999 - marzo 2000)**

Settore	gennaio-marzo	
	1999	2000
Alimentari e tabacchi	1	-
Elettricità, acqua e gas	1	1
Commercio	3	1
Trasporti	1	1
Telecomunicazioni	6	1
Intermediazione monetaria e finanziaria	2	-
Assicurazioni e fondi pensione	2	-
Attività professionali e imprenditoriali	1	1
Sanità e altri servizi sociali	2	-
Smaltimento rifiuti	3	-
Spettacolo	-	1
Servizi vari	4	-
Altri settori	3	1
Totale	29	7

Nel corso dell'anno è stata data applicazione per la prima volta alla legge 29 marzo 1999, n. 78. In particolare, l'Autorità ha rigettato una richiesta di autorizzazione in deroga relativa al superamento della soglia del 60% prevista da tale legge per l'acquisizione dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata degli eventi sportivi relativi al campionato di calcio di serie A (TELEPIÙ).

Legge n. 78/99

Nel seguito del capitolo vengono illustrati gli interventi in applicazione della normativa a tutela della concorrenza effettuati dall'Autorità dal 1° aprile 1999 al 31 marzo 2000, con riferimento ai settori economici interessati¹⁰. Sono inoltre descritte le principali linee di evoluzione della concorrenza e della normativa nei singoli settori.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Il settore agroalimentare italiano continua a essere caratterizzato da una grande frammentazione produttiva, particolarmente evidente in alcuni comparti quali l'ortofrutta in cui, peraltro, il nostro paese gode di significativi vantaggi comparati. Tale frammentazione è avvertita sempre più come un punto di debolezza rispetto agli altri paesi, e sono in corso numerose iniziative volte all'aggregazione dell'offerta e a un migliore coordinamento verticale tra i soggetti della filiera produttiva. In tale contesto, le associazioni dei produttori, percepite non più solo come un mezzo per ricevere aiuti finanziari, possono svolgere un importante ruolo di promozione della competitività delle imprese. Lo stesso successo dei marchi collettivi agroalimentari appare una manifestazione dello sforzo dei produttori agricoli teso a guadagnare visibilità e maggiore forza concorrenziale.

**L'evoluzione
concorrenziale
e normativa**

8. FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIF-FEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE; UNICREDITO ITALIANO- CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

9. Sette di queste sono state già descritte nella Relazione annuale dello scorso anno (ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI; CONSORZIO NAZIONALE OBBLIGATORIO TRA I CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI; DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI PULIZIA, DI DISINFESTAZIONE, DI DISINFESTA-

ZIONE, DI DERATTIZZAZIONE E DI SANIFICAZIONE; MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE; MODALITÀ DI PAGAMENTO DELLE SPESE EDILIZIE AI FINI DELLA DETRAZIONE IRPEF; RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI; SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA).

10. Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 di cui si dà conto sono quelli che sono stati pubblicati entro il 31 marzo 2000. I dati relativi ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità sono riportati nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni.

Nell'industria alimentare continua il processo di consolidamento, che nel 1999 ha visto una notevole dinamicità da parte delle imprese italiane come soggetti acquirenti. Di particolare rilievo il processo di concentrazione in atto nel settore del latte, dove Parmalat ha acquistato la divisione latte di Cirio; a seguito di tale operazione è aumentata la polarizzazione del settore tra due operatori nazionali (Parmalat e Granarolo), peraltro di dimensioni assai diverse, e un gran numero di operatori locali.

Lo sviluppo della distribuzione moderna sta avendo un grosso impatto sulle dinamiche del settore. Le produzioni a marchio del distributore rappresentano un importante canale di sbocco per le imprese produttrici di beni alimentari più moderne e in grado di garantire un livello di qualità stabile. Inoltre, la crescente importanza dell'offerta di prodotti freschi presso i punti vendita della distribuzione moderna (attraverso i quali passa ormai il 30% dei consumi di ortofrutta fresca e più del 40% di quelli di carne) costituisce per i produttori un potente incentivo all'aggregazione, al fine di ridurre la variabilità della qualità della produzione, avere la scala necessaria per accedere alle più moderne tecnologie di confezionamento dei prodotti e contrattare con la grande distribuzione.

Lo sviluppo dell'agricoltura e del settore agroalimentare in Europa e in Italia nei prossimi anni sarà segnato da due importanti avvenimenti del 1999: la definizione a livello comunitario della riforma della Politica Agricola Comune (PAC) e l'affermazione del tema della salubrità dei cibi e, in generale dei prodotti agricoli, come una delle principali preoccupazioni dei consumatori europei e una delle priorità politiche dell'Unione europea. Entrambi tali avvenimenti hanno dato impulso alle discussioni sulla tutela della qualità dei prodotti, anche in rapporto alla normativa antitrust.

Nella riunione del Consiglio europeo tenutasi il 24-25 marzo 1999 a Berlino è stato raggiunto un accordo sulla proposta di riforma della Politica Agricola Comune (PAC) presentata nel luglio del 1997 dalla Commissione europea come parte di "Agenda 2000", il documento preparato dalla Commissione europea sulle prospettive dell'Unione europea per l'inizio del ventunesimo secolo in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

Le proposte della Commissione erano basate sullo stesso approccio che aveva portato alla riforma della PAC del 1992, cioè la sostituzione progressiva delle misure di sostegno dei prezzi con aiuti diretti agli agricoltori slegati dalla quantità prodotta (cosiddetto "disaccoppiamento"), al fine di rendere più competitivi i prodotti europei sui mercati mondiali e sullo stesso mercato interno rendendo meno necessarie misure di protezione del mercato comunitario, in modo da: i) evi-

tare l'accumulo di eccedenze di difficile smaltimento; ii) ridurre l'impegno di spesa per la PAC; e iii) venire incontro alle richieste di liberalizzazione degli scambi in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC). In questa logica la Commissione aveva proposto tagli ai prezzi di intervento per diversi prodotti agricoli.

La grande novità delle proposte di Agenda 2000 era il tentativo di legare l'accrescimento della competitività dell'agricoltura europea a misure strutturali volte allo sviluppo delle aree rurali. Si riconoscevano, in particolare, il ruolo dell'agricoltura nel preservare e migliorare il patrimonio naturale europeo e l'importanza di mantenere e sviluppare il tessuto economico-sociale delle aree rurali attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche e del patrimonio forestale e il sostegno a metodi di produzione eco-compatibili.

Il compromesso raggiunto a Berlino, pur accogliendo l'impianto della riforma proposta dalla Commissione, non ne ha recepito gli aspetti più innovativi. Riguardo agli interventi di mercato, la riforma approvata è più conservativa delle proposte originarie della Commissione e ha portato a un contenuto sfondamento dei tetti di spesa fissati per il settore agricolo. Pur includendo numerosi passi avanti nella direzione di un minore sostegno dei prezzi e di un maggior legame tra dinamiche di mercato e decisioni dei produttori agricoli, la riforma mantiene un gran numero di pagamenti ancora parzialmente accoppiati alla produzione. Inoltre, il mantenimento nel tempo degli interventi sui prezzi rende problematica la convergenza tra prezzi interni e prezzi internazionali, con possibili conseguenze sull'osservanza degli impegni assunti in sede di Uruguay Round.

Il compromesso raggiunto mostra l'esistenza di numerosi ostacoli da parte dei singoli paesi alla rimozione delle distorsioni create dalla PAC nel funzionamento dei mercati agricoli europei e a una maggiore apertura verso l'esterno, nonché una difficoltà complessiva a modificare la politica agricola in senso più strutturale. Gli interventi di mercato assorbiranno il 90% dei fondi destinati alla politica agricola nei prossimi anni, contro il 10% dei fondi strutturali.

Sul piano dello sviluppo rurale sono stati raggiunti significativi risultati riguardo alla semplificazione delle procedure e al riordino degli interventi di sostegno. Appare tuttavia esservi ancora molto spazio per un riequilibrio degli interventi a favore di politiche volte a sostenere lo sviluppo rurale. Infatti, queste ultime, come correttamente individuato in Agenda 2000, migliorando la capacità competitiva delle imprese agricole e valorizzando le produzioni tipiche e il tessuto socio-economico a esse connesso, eliminano la stessa necessità del sostegno ai prezzi agricoli

come forma di protezione del reddito dei produttori agricoli e le conseguenti distorsioni del mercato.

In generale, presupposto per un corretto funzionamento del mercato è un consumatore adeguatamente informato; appare dunque auspicabile un rafforzamento della normativa sulle etichette che imponga di dichiarare gli ingredienti utilizzati e le loro caratteristiche (presenza di “Organismi geneticamente modificati”, ormoni della crescita somministrato ai bovini, succedanei, ecc.). A livello internazionale esiste una netta contrapposizione tra coloro (in primo luogo l’Unione europea) che vorrebbero bloccare il commercio di alcuni prodotti e sostanze finché non ne sia provata l’innocuità per la salute e coloro (innanzitutto gli Stati Uniti) per i quali il commercio di tali prodotti e sostanze dovrebbe essere libero finché non ne sia provata la pericolosità per la salute umana. Il compromesso raggiunto il 29 gennaio 2000 a Montreal, secondo cui gli esportatori dovranno indicare con etichette l’eventualità che i prodotti trasportati contengano OGM, rappresenta certamente un passo nella direzione dell’informazione corretta agli utilizzatori e in definitiva dei consumatori, nello spirito di analoghe norme contenute negli accordi OMC.

In presenza di succedanei tra gli ingredienti, un tema in discussione è se sia possibile mantenere la denominazione originaria del prodotto oppure sia necessario aggiungere specificazioni (ad esempio, denominando cioccolato o miele “di alta qualità” il prodotto ottenuto con ingredienti tradizionali) o addirittura imporre un nome diverso. Ogni soluzione legislativa generale di questo problema rischia da un lato di creare una differenziazione spuria di prodotto, rendendo diversi prodotti che non lo sono al fine di tutelare interessi settoriali, dall’altro di forzare una finta omogeneità tra prodotti che non sono tali, in entrambi i casi falsando la concorrenza. La soluzione preferibile sembra sia da cercare caso per caso, a seconda che l’uso di succedanei corrisponda a un effettivo impoverimento delle caratteristiche del prodotto oppure no.

Come è noto, le caratteristiche del territorio influenzano la produzione agricola e quindi l’indicazione del luogo d’origine di un prodotto agricolo può costituire un’informazione di particolare valore per il consumatore. Le norme per la determinazione del luogo d’origine di un prodotto influenzano perciò la concorrenza tra prodotti, regolandone l’omogeneità/diversità su aspetti di rilievo agli occhi del consumatore. Mentre per i prodotti Denominazione di origine protetta (DOP) e Indicazione geografica protetta (IGP) l’intero processo di produzione deve avvenire in una certa area, per i prodotti agricoli “comuni” vige un regime diverso, che è stato

messo in discussione nel caso dell'olio di oliva in un contenzioso che vede l'Italia opposta alla Commissione europea di fronte alla Corte di Giustizia. Secondo la legge italiana 3 agosto 1998, n. 313, infatti, le diciture "prodotto in Italia" e simili avrebbero potuto essere applicate solo se l'intero processo di produzione dell'olio fosse avvenuto in Italia, seguendo un ragionamento simile a quello che si effettua per i prodotti DOP. Questa linea argomentativa non è stata accettata dalla Commissione europea, che ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per violazione dei regolamenti relativi all'emanazione di norme tecniche e ipotizzato anche che una tale norma potesse impedire la libera circolazione delle merci, attribuendo un valore qualitativo superiore all'olio lavorato in Italia a partire da olive italiane rispetto a quello ottenuto da olive importate; in seguito la Commissione ha adottato il Regolamento CE n. 2815/98¹¹, in cui si afferma che il luogo d'origine dell'olio è determinato dal luogo di prima spremitura delle olive; l'Italia ha presentato ricorso alla Corte contro tale disposizione.

Questa vicenda mette in luce chiaramente come le norme sull'etichettatura possono modificare la concorrenza tra imprese, rendendo i prodotti omogenei o creando vantaggi competitivi a favore di alcuni a seconda del valore attribuito dai consumatori al marchio. Peraltro il problema è più generale, riguardando l'associazione tra luogo d'origine e livello qualitativo di un certo prodotto. Nella misura in cui le caratteristiche di un certo prodotto sono largamente riproducibili e indipendenti da un certo luogo d'origine, tale associazione può creare una ingiustificata discriminazione nei confronti di alcuni produttori. Ciò non toglie che sapere se un dato prodotto è ottenuto da ingredienti provenienti da un certo paese oppure da più paesi è comunque un'informazione rilevante per il consumatore, a prescindere da quali siano le regole scelte per l'indicazione del luogo d'origine dei prodotti agricoli "comuni".

Distorsioni alla concorrenza potrebbero infine essere create dall'applicazione delle norme *Hazard Analysis and Control of Critical Points* (HACCP) previste dalla direttiva CE 93/43¹², il cui scopo dichiarato è la tutela della salute dei consumatori. Un'attuazione eccessivamente rigida, che non riconosca le specificità produttive che caratterizzano necessariamente molti prodotti tipici tradizionali (si pensi ai formaggi ottenuti con latte crudo), ridurrebbe la concorrenza e la varietà di prodotti disponibili per i consuma-

11. Regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva in GUCE L 349/56 del 24 dicembre 1998.

12. Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUCE L 175/1 del 19 luglio 1993.

tori, aumentando i costi di produzione e creando ingiustificate barriere all'accesso ai mercati per numerose piccole imprese e per numerosi prodotti tradizionali, tra l'altro in stridente contraddizione con l'importanza attribuita allo sviluppo rurale e al preservamento del tessuto economico sociale rurale.

Per quanto riguarda l'Italia, la ricerca di una maggiore qualità dei prodotti come mezzo per una maggiore competitività internazionale e per aumentare il reddito degli agricoltori è stata nel corso dell'anno al centro della politica agricola nazionale. L'esigenza di una maggiore qualità dell'offerta agricola è stata anche all'origine di molti accordi verticali sia tra produttori agricoli e industria di trasformazione, come nel caso del grano duro, che tra produttori e distributori, come nel caso dei numerosi accordi conclusi tra associazioni di produttori ortofrutticoli e grande distribuzione.

Mentre manca ancora una normativa organica che recepisca i regolamenti comunitari sui prodotti a denominazione d'origine, la legge comunitaria 1999 (legge 21 dicembre 1999, n. 526) ha portato un chiarimento sul ruolo e i poteri dei Consorzi, raccogliendo anche alcuni rilievi mossi dall'Autorità. Il punto maggiormente problematico della legge resta la possibilità di ricorrere all'articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, per stipulare accordi che prevedano la limitazione della produzione. L'Autorità ha segnalato, nel luglio 1999, che tale norma, riguardando accordi stipulati tra imprenditori agricoli oppure tra imprenditori agricoli e imprese, non era applicabile ai Consorzi, in quanto essi rappresentano in misura prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione; l'Autorità ha fatto inoltre notare che tale inapplicabilità non può essere modificata attraverso la presenza di categorie di imprenditori agricoli all'interno degli organi sociali dei Consorzi.

Il contenzioso con i Consorzi di tutela del prosciutto, che ha avuto l'ultimo atto con l'apertura di una istruttoria per inottemperanza a causa dell'attuazione dei piani produttivi per il 1999, non può essere interpretato come una insensibilità da parte dell'Autorità per le questioni relative alla qualità dei prodotti. Le quote di produzione individuali e i tetti globali di produzione, quando non giustificati da vincoli esterni di disponibilità della materia prima quali le quote latte, non sono accettabili e non sono neppure il miglior modo per difendere la qualità dei prodotti agricoli, in quanto da un lato penalizzano quelle imprese che potrebbero aumentare la produzione grazie proprio al riconoscimento della qualità dei propri prodotti da parte dei consumatori, dall'altro non risolvono i problemi di remunerazione della qualità derivanti dalla lunghezza del ciclo produttivo e dalle fluttuazioni della domanda.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante da parte di Coca Cola e alcuni suoi imbottiglieri (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL/IBG SUD-COCA COLA ITALIA) e due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente fra imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento (PREZZO DEL PANE A TRENTO) e tra produttori di latte artificiale per neonati (LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI). E' stato inoltre concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza in relazione ai piani di produzione dei Consorzi dei prosciutti a denominazione di origine protetta (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA). Due concentrazioni, rispettivamente nel settore del latte e delle sementi di barbabietola, sono state autorizzate condizionatamente all'adozione di alcune misure correttive (PARMALAT-EUROLAT; NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME), mentre per un'acquisizione nel settore delle bevande analcoliche gassate, in seguito all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno ritirato il progetto originariamente notificato (THE COCA COLA-CADBURY SCHWEPPE). E' stata anche irrogata una sanzione per omessa comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione nel settore dell'alimentazione per l'infanzia (NUTRICIA BELGIE-MILUPA).

Nel 1999, l'Autorità ha altresì effettuato un intervento di segnalazione su alcuni disegni di legge in materia di denominazioni di origine protetta (NORME SULLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE PROTETTE). Infine, è stata portata a termine l'indagine conoscitiva di carattere generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, riguardo al settore bieticolo-saccarifero (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO).

Pepsico Foods and Beverages International-IBG Sud/Coca Cola Italia

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di alcune società facenti parte del sistema di produzione, imbottigliamento e distribuzione di prodotti Coca Cola in Italia, per presunti abusi di posizione dominante volti a ostacolare l'accesso di altri produttori di bevande analcoliche ai canali della distribuzione all'ingrosso e della distribuzione moderna al dettaglio, nonché al canale *horeca* (hotel, bar, ristoranti). Tale sistema è composto da due insiemi di società. Il primo insieme è formato dalle società controllate da The Coca Cola Company operanti in Italia: Coca Cola Italia Srl, la quale svolge un ruolo di supporto, indirizzo e servizio nei confronti di tutti gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola operanti in Italia, e Coca Cola Bevande Italia Spa che è l'imbottigliatore operante nell'Italia centro settentrionale. Il secondo gruppo è formato da società controllate da imprenditori locali che operano nel Mezzogiorno e nelle isole nella veste di imbottiglieri

autorizzati, in virtù di convenzioni di imbottigliamento stipulate con The Coca Cola Company¹³. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo Foods and Beverages International Ltd e di IBG Sud Spa, società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale, cui era seguita una denuncia da parte di Esselunga, società attiva nel settore della distribuzione moderna al dettaglio di prodotti di largo e generale consumo.

Nel corso dell'istruttoria sono emersi numerosi elementi indicanti l'esistenza, nell'ambito del settore delle bevande analcoliche gassate, di un mercato rilevante distinto per le cole. Su tale mercato, gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola detenevano, nei rispettivi territori di operatività, quote di mercato pari all'80% circa in volume. In particolare, la società Coca Cola Bevande Italia deteneva una quota superiore al 90% nel canale bar, ritenuto rappresentativo del canale *horeca*, e superiore all'80% nel canale delle vendite dirette al consumo domestico (canale *home*), mentre gli altri imbottiglieri autorizzati detenevano in media quote di poco inferiori al 90% per il canale bar e intorno al 68% nel canale *home*. Le quote di mercato detenute dagli imbottiglieri di prodotti Coca Cola risultavano consistenti anche con riferimento al più ampio comparto delle bevande analcoliche gassate, con valori quattro volte superiori alla quota del loro primo concorrente.

Oltre alla considerazione delle quote di mercato, nell'ambito dell'istruttoria sono state approfondite le condizioni di concorrenza con riferimento all'accesso ai canali distributivi. Dai dati raccolti è emersa una forte disparità nella copertura dei canali distributivi tra i prodotti Coca Cola e quelli del loro principale concorrente nel mercato delle cole. Al riguardo, è risultato particolarmente significativo il fatto che Coca Cola venisse considerata dai grossisti un prodotto irrinunciabile nel loro assortimento, nonostante il margine di guadagno fosse inferiore rispetto alle altre bevande analcoliche gassate. L'attività presso i punti di vendita, realizzata per lo più attraverso politiche di *merchandising* svolte da personale addetto e dirette a garantire ai prodotti Coca Cola spazi espositivi e promozionali che ne incentivassero il consumo di impulso, ha contribuito a conferire agli imbottiglieri di prodotti Coca Cola forza nei confronti dei grossisti. Da ciò è derivata una situazione di netto vantaggio dei prodotti Coca Cola nell'accesso ai segmenti *horeca* e dettaglio tradizionale, dove essi sono risultati presenti nel 97% degli esercizi commerciali, contro il 28% dei prodotti Pepsi.

Anche rispetto alla grande distribuzione organizzata, i comportamenti di Coca Cola sono apparsi caratterizzati da una sostan-

ziale indipendenza, essendo in grado di sfruttare l'immagine e la notorietà dei prodotti, proponendo Coca Cola e, in misura minore, le altre bevande come bibita irrinunciabile per i distributori. Sulla base di queste osservazioni, l'Autorità ha ritenuto che Coca Cola detenesse, nelle aree di riferimento, una posizione dominante sul mercato delle cole, nonché sul comparto più ampio delle bevande analcoliche gassate.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardavano l'adozione da parte delle società controllate da Coca Cola di comportamenti nei confronti dei grossisti, della grande distribuzione e nel canale *horeca*, suscettibili di porsi in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza. Con riferimento al canale grossisti, dalla documentazione acquisita è emersa l'intenzione da parte di Coca Cola Bevande Italia di escludere PepsiCo Foods and Beverages da alcune aree geografiche attraverso l'offerta di sconti strategicamente elevati e altri benefici in favore dei grossisti, l'assegnazione a questi ultimi di obiettivi individuali di vendita e la previsione di clausole di esclusiva. In particolare, è emersa la creazione da parte di Coca Cola di un sistema di sconti basato sulla classificazione dei grossisti in tre gruppi, cui corrispondevano altrettante modalità di applicazione della scontistica. L'attribuzione dei grossisti alle diverse categorie dipendeva solo parzialmente da condizioni oggettive e trasparenti, quali il fatturato realizzato o la dimensione complessiva, mentre aveva un ruolo centrale la disponibilità del grossista a fidelizzarsi al marchio Coca Cola riducendo i volumi di prodotti Pepsi trattati. Inoltre, in alcune occasioni, la concessione degli sconti è stata verbalmente vincolata a una clausola di esclusiva.

L'intento di eliminare Pepsi dal mercato è stato ulteriormente perseguito attraverso la strategia di sostituzione degli impianti alla spina del concorrente Pepsi. Le risultanze istruttorie hanno mostrato come già tra il 1997 e il 1998 le società controllate da Coca Cola avessero messo a punto e realizzato piani volti alla sostituzione degli impianti Pepsi e alla sostituzione dei prodotti Pepsi con prodotti Coca Cola negli impianti di proprietà dei grossisti. L'effetto complessivo dell'applicazione di sconti strategici e della politica di sostituzione degli impianti alla spina eroganti prodotti Pepsi è stata una riduzione degli acquisti di prodotti Pepsi da parte di numerosi gros-

13. Nel dettaglio, le società oggetto di istruttoria erano: Coca-Cola Italia, Coca-Cola Bevande Italia, Socib (Società Calabrese Imbottigliamento Bevande), Sobib (Società Barese Imbottigliamento Bevande), Sosib Industriale e Com-

merciale (Società Sarda Imbottigliamento Bevande gassate), Sibeg (Società Imbottigliamento Bevande Gassate) e Snibeg (Società Napoletana Imbottigliamento Bevande Gassate).

sisti operanti nell'Italia centrale e settentrionale e la conseguente perdita di quote di mercato, di copertura del canale distributivo e di punti vendita da parte di PepsiCo Foods and Beverages.

Per quanto concerne i comportamenti tenuti nei confronti della grande distribuzione e della distribuzione organizzata, l'istruttoria ha riscontrato alcuni elementi chiave della strategia di marketing adottata da Coca Cola Bevande, Coca Cola Italia e dagli imbottiglieri autorizzati, quali la concessione di sconti in cambio della riserva di aree espositive a scaffale o extra-scaffale, suscettibili di restringere la concorrenza attraverso la compressione degli spazi a disposizione dei concorrenti. In merito ai comportamenti tenuti specificamente dagli imbottiglieri autorizzati, l'Autorità ha inoltre osservato come questi abbiano posto in essere un sistema caratterizzato dall'applicazione di sconti *target* e, in alcuni casi, di clausole di esclusiva. L'applicazione di clausole di esclusiva, contenute nei contratti stipulati dalle società Sosib e Socib, è apparsa suscettibile di impedire l'accesso al mercato a operatori concorrenti e di limitare le possibilità di scelta da parte degli acquirenti.

L'Autorità ha ritenuto le fattispecie descritte abusi di posizione dominante in violazione del disposto dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Con riferimento all'applicazione di sconti fidelizzanti e alla strategia adottata nel mercato delle spine, l'Autorità, in considerazione della gravità di tali comportamenti, ha deliberato l'irrogazione a Coca Cola Bevande Italia di sanzioni pecuniarie amministrative nella misura del 3% del fatturato dell'anno 1998 relativo ai prodotti oggetto di abuso, per un ammontare pari a 30,6 miliardi di lire. Per quanto concerne l'applicazione di clausole di esclusiva da parte delle società Socib e Sosib, in ragione della circostanza che le suddette società hanno posto termine all'infrazione nel corso del procedimento, l'ammontare della sanzione è stato stabilito nella misura dell'1% del fatturato dell'anno 1998 derivante dalle vendite dei prodotti Coca Cola al gusto cola, pari rispettivamente a 410,99 e 398,35 milioni di lire.

Prezzo del pane a Trento

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di sette imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento, volta a verificare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una segnalazione da parte della sezione provinciale e regionale dell'Unione Italiana Lavoratori (UIL) nella quale si denunciava il considerevole incremento del prezzo del pane verificatosi nella provincia di Trento successivamente alla liberalizzazione dello stesso, avvenuta con la delibera del Comitato Interministeriale

per la Programmazione Economica del 3 agosto 1993. In particolare, la denuncia riguardava la vendita al consumo della “spaccatina”, la tipologia di pane maggiormente diffusa nella città di Trento.

Dagli accertamenti effettuati in sede istruttoria è emerso che quattro delle imprese parti del procedimento, le ditte Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl, hanno attuato incrementi contestuali dei prezzi applicando prezzi finali di vendita identici tra loro. In particolare, è stato accertato che tali imprese all'inizio del mese di febbraio 1998 hanno posto in essere un aumento del prezzo della tipologia di pane “spaccatina”, portandolo da 3.800 a 4.100 lire. Altre due delle imprese nei confronti delle quali era stato avviato il procedimento avevano effettuato il medesimo aumento, ma solo a partire dal mese di marzo 1998, mentre una terza aveva modificato il prezzo al consumo della spaccatina nel mese di agosto 1998 e in misura differente rispetto alle altre.

L'Autorità ha osservato come il comportamento delle quattro imprese citate, consistente nella fissazione contestuale del medesimo prezzo al consumo della spaccatina, risultasse essere il frutto di un'azione concertata tra le imprese stesse, realizzata attraverso scambi di informazioni e contatti tra le medesime, e volta a eliminare la concorrenza su una delle variabili concorrenziali più rilevanti, il prezzo di vendita al consumo del prodotto. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che tale comportamento integrasse gli estremi di un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Per quanto concerne le restanti tre imprese, l'Autorità ha ritenuto di non disporre di elementi tali da evidenziare una violazione della normativa a tutela della concorrenza.

Con riferimento agli effetti dell'intesa, l'Autorità ha osservato che, pur avendo l'intesa interessato esclusivamente il prezzo della “spaccatina”, l'aumento del prezzo di tale prodotto si è configurato sul mercato come segnale per un aumento generalizzato dei prezzi del pane. La contestualità degli aumenti ha pertanto interessato tutte le tipologie di pane vendute al pubblico, producendo effetti su una porzione di mercato pari alla quota complessivamente detenuta dalle quattro imprese interessate nella vendita al consumo di pane nel Comune di Trento, e cioè al 29,5% in quantità e al 31,6% in valore. L'Autorità ha ritenuto opportuno comminare alle società Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl sanzioni amministrative pecuniarie nella misura dell'1% del fatturato ricavato dalle vendite della spaccatina nell'anno 1998, pari a un ammontare complessivo di oltre 9 milioni di lire.

Latte artificiale per neonati

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti dei maggiori operatori del settore del latte artificiale per neonati (Nestlé Italiana Spa, Heinz Italia Spa, Milupa Spa, Star Stabilimento Alimentare Spa, Abbott Spa, Nutricia Spa, Humana Italia Spa) per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'istruttoria trae origine da una denuncia inoltrata dall'Associazione italiana difesa consumatori e ambiente (Adiconsum), la quale segnalava l'esistenza di una presunta intesa tra alcuni produttori di latte artificiale per neonati volta a impedire l'accesso al mercato da parte di società concorrenti, a limitare l'utilizzo di canali distributivi diversi da quello farmaceutico, nonché a mantenere un alto livello dei prezzi sul mercato nazionale.

Dalle indagini condotte in sede preistruttoria, l'Autorità ha rilevato l'esistenza di una pronunciata vischiosità dei prezzi di vendita del latte artificiale nel canale farmaceutico, indotta dalla prassi delle farmacie di applicare sistematicamente i prezzi suggeriti dai produttori, nonché l'esistenza di un sistema di suddivisione di turni relativi alle forniture gratuite di latte artificiale a favore delle strutture ospedaliere. Al contempo l'Autorità ha rilevato che, fino all'autunno del 1997, nessun latte artificiale prodotto dalle suddette imprese veniva commercializzato al di fuori del canale delle farmacie. L'insieme di questi elementi ha indotto l'Autorità ad accertare la compatibilità delle pratiche osservate con le norme a tutela della concorrenza.

L'indagine dell'Autorità ha riguardato, in particolare, due profili ipoteticamente restrittivi della concorrenza: l'esistenza di una presunta intesa tra le maggiori imprese presenti in Italia avente per oggetto il coordinamento delle rispettive politiche commerciali e distributive; l'esistenza di una presunta intesa tra le suddette imprese nell'ambito della fornitura gratuita di latte artificiale ai reparti maternità degli ospedali, volta a ripartire i turni di fornitura al fine di "catturare" le scelte dei consumatori, legando la madre che sta per uscire dal reparto maternità a un prodotto ben definito, suddividendo così il mercato sulla base delle quote storiche detenute da ciascuna impresa.

A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha contestato alle imprese Nestlé, Heinz, Milupa, Nutricia, Humana e Abbott di aver posto in essere un'intesa consistente nella scelta esclusiva delle farmacie quale unico canale distributivo per il latte artificiale. Sulla base della documentazione raccolta, l'Autorità ha accertato che sui mercati del latte di partenza e dei latti speciali, l'intesa ha avuto inizio dall'aprile 1997 e risultava essere in corso. L'accordo è stato rag-

giunto all'interno dell'Associazione di categoria alla quale appartengono tutte le imprese coinvolte nel procedimento.

Contestualmente, l'Autorità ha ritenuto che la pratica di ripartizione dei turni presso le strutture ospedaliere, operata dalle medesime imprese, non costituisse invece uno specifico addebito, sebbene essa rappresentasse la naturale cornice entro la quale l'accordo ha potuto realizzarsi e consolidarsi, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori in grado di commercializzare i propri prodotti a prezzi vantaggiosi rispetto alle imprese già presenti sul mercato.

Per quanto riguarda gli effetti derivanti dall'intesa relativa alla scelta del canale distributivo, l'Autorità ha rilevato che questa, precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, ha arrecato un grave pregiudizio ai consumatori, costretti ad acquistare il prodotto a un livello di prezzi maggiore.

In considerazione della gravità e della durata dell'intesa posta in essere da Nestlé, Heinz, Milupa, Abbott, Humana e Nutricia, l'Autorità ha ritenuto congruo comminare una sanzione nella misura del 3% dei fatturati realizzati sul mercato dei latti di partenza e sul mercato dei latti speciali, per un ammontare complessivo di quasi 6.000 milioni di lire.

Consorzio del prosciutto San Daniele-Consorzio del prosciutto di Parma

Con un provvedimento del giugno 1996 l'Autorità aveva accertato che i piani di programmazione delle produzioni tutelate adottati dai Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele costituivano violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intese volte alla fissazione delle soglie di produzione dei prosciutti a denominazione di origine tutelata. Nella stessa occasione, l'Autorità aveva tuttavia deliberato di concedere un'autorizzazione in deroga per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1995 e il 31 dicembre 1998, in considerazione del fatto che i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo della qualità previsti dalla normativa nazionale e non ancora messi a punto.

Nel settembre 1998 i Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele presentavano una richiesta di prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga, per la durata di un ulteriore triennio. L'Autorità, con provvedimento del 21 gennaio 1999, negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione precedentemente concessa, in ragione dell'avvenuto perfezionamento

della nuova disciplina in materia di controllo della qualità dei prodotti che rendeva superflua ogni altra misura all'uopo prevista. Nel medesimo provvedimento, l'Autorità richiedeva ai Consorzi del prosciutto di Parma e di San Daniele di presentare una relazione in merito alle misure necessarie a eliminare in maniera completa e definitiva le intese restrittive rappresentate dai piani di programmazione, nonché ogni altro eventuale comportamento finalizzato alla restrizione quantitativa della produzione, invitando i Consorzi a fornire informazioni anche in merito all'eventuale adozione di piani di produzione per il 1999.

In tali relazioni, i Consorzi, pur ribadendo l'intenzione di adeguare i rispettivi comportamenti a quanto statuito dall'Autorità, hanno sostenuto che la formulazione del dispositivo del provvedimento del 21 gennaio 1999 li aveva indotti a ritenere legittima l'adozione di un nuovo piano di produzione per il 1999, avente una specifica funzione di passaggio tra il previgente sistema e la completa liberalizzazione del mercato. Peraltro, con decreti ministeriali del 19 febbraio e 8 marzo 1999, il Ministero dell'Industria approvava i piani di programmazione della produzione tutelata per l'anno 1999 presentati dai Consorzi del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele.

L'Autorità ha ritenuto pertanto che sussistessero i presupposti per l'apertura di un procedimento nei confronti dei Consorzi per inottemperanza al provvedimento che negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga precedentemente concessa. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, nonostante le contrarie indicazioni dell'Autorità, i piani di programmazione della produzione per l'anno 1999 sono stati in concreto attuati dai Consorzi. Tuttavia, alla luce delle circostanze del tutto peculiari del caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che nei Consorzi in questione si fosse ingenerato il convincimento della liceità della propria condotta. Pertanto, non essendo emerso con sufficiente evidenza l'elemento soggettivo prescritto dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai fini dell'applicabilità della sanzione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del caso in esame.

Parmalat-Eurolat

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione da parte della società Parmalat Spa di Eurolat Spa, società nella quale l'impresa Cirio Spa ha conferito la propria divisione latte. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nella lavorazione e commercializzazione

di latte alimentare, derivati del latte e prodotti alimentari in genere. In passato, Parmalat aveva già comunicato all'Autorità l'intenzione di acquisire il controllo della divisione latte della Cirio. Tuttavia, essa aveva successivamente provveduto a ritirare tale comunicazione, anche in considerazione dei rilievi formulati nel corso dell'istruttoria. L'operazione in esame riguarda una successiva comunicazione all'Autorità da parte di Parmalat dell'intenzione di procedere all'esecuzione di un progetto modificato dell'operazione in precedenza comunicata.

La concentrazione oggetto del procedimento era articolata in due fasi. La prima fase prevedeva l'acquisizione, da parte di Parmalat o di una sua controllata, dell'intero pacchetto azionario di Eurolat, inclusi i pacchetti di controllo delle società Calabrialatte Spa e Centrale del Latte di Roma Spa. La seconda fase prevedeva l'attuazione di una serie di impegni assunti da Parmalat nei confronti dell'Autorità, da realizzarsi successivamente al perfezionamento dell'acquisizione di Eurolat.

Il contratto di acquisto sottoscritto dalle parti stabiliva che il perfezionamento dell'operazione era subordinato al subentro da parte di Parmalat negli impegni assunti da Cirio nei confronti dell'Autorità nel quadro dell'acquisizione della Centrale del Latte di Roma, impegni al cui rispetto era condizionata l'autorizzazione a effettuare quell'operazione.

Ai fini del procedimento, l'operazione produceva i suoi effetti principali sui mercati nazionali del latte UHT, della panna fresca, della panna UHT, dello yogurt, del burro e della besciamella e sui mercati locali del latte fresco, approssimativamente delimitati dai confini regionali.

L'operazione di concentrazione, così come notificata, avrebbe determinato la costituzione, nel settore del latte fresco, di un operatore effettivamente in grado di servire l'intero territorio nazionale, con una quota all'incirca doppia rispetto a quella del secondo gruppo attualmente attivo a livello nazionale e in posizione dominante su alcuni mercati locali. In proposito, l'Autorità ha osservato che il settore del latte fresco risente ancora, sia pure in misura via via decrescente, del regime regolamentare cui è stato sottoposto per molti anni. In particolare, i marchi delle ex-centrali municipalizzate, in molti casi già acquistati da uno dei gruppi nazionali, godono ancora di una grande notorietà e di una immagine di qualità, mentre il prezzo al consumo, quanto meno nella parte di prodotto venduta presso il dettaglio tradizionale, risulta ancora sostanzialmente allineato per le diverse marche a quello del leader del mercato, in parte anche nel timore che un prezzo inferiore possa essere interpretato come un

segno di una qualità meno pregiata. Ciò determina, tra l'altro, un disincentivo a effettuare una forte differenziazione del prezzo praticato al dettagliante, posto che un prezzo molto basso si tradurrebbe principalmente in un ampliamento del margine per l'esercente.

Nel contesto delineato, la presenza di una pluralità di operatori a livello locale associata all'esistenza di operatori nazionali nel settore del latte fresco potrebbe rapidamente modificare le tradizionali dinamiche competitive basate su equilibri sostanzialmente consolidati a livello locale. Una volta raggiunta una sufficiente copertura del territorio nazionale, infatti, i grandi gruppi possono articolare le strategie concorrenziali su più mercati e impostare campagne pubblicitarie, politiche commerciali, rapporti con la grande distribuzione e strategie di approvvigionamento a livello nazionale.

Tenuto conto dei rilievi dell'Autorità in relazione al settore del latte fresco, Parmalat si è impegnata a vendere sei marchi di latte e quattro stabilimenti produttivi e a ritirare dalla regione Lazio il proprio marchio relativamente al latte fresco e a non utilizzarlo per un periodo di tre anni. La dismissione delle suddette attività potrà avvenire attraverso la cessione a uno o più soggetti terzi, ovvero attraverso il trasferimento a un soggetto societario delle attività oggetto della dismissione e la sua quotazione su un mercato finanziario regolamentato. In ogni caso, l'identità dell'acquirente dovrà essere preventivamente comunicata all'Autorità. Gli impegni prevedono inoltre la possibilità che, nel caso in cui la capacità produttiva degli stabilimenti ceduti non risulti adeguata alla valenza dei marchi oggetto di dismissione, Parmalat produca latte per conto dell'acquirente per un periodo sufficiente a consentire a quest'ultimo di adeguare la propria capacità produttiva. E' peraltro anche contemplata la possibilità che le aziende oggetto di dismissione svolgano, a condizioni di mercato, attività produttive a beneficio di Parmalat per un dato periodo dall'intervenuto trasferimento della proprietà. Infine, gli impegni prevedono che qualora Parmalat intenda continuare a utilizzare per prodotti diversi dal latte uno o più marchi oggetto di cessione di cui risulti impossibile dividere la proprietà per classi di prodotto, sia tenuta a concedere all'acquirente una licenza perpetua a titolo gratuito a utilizzare tali marchi per il latte fresco e per il latte UHT, vincolandosi a non interferire in alcun modo nella gestione delle attività relative ai marchi licenziati.

Quanto agli altri mercati rilevanti, l'Autorità ha valutato che l'operazione di concentrazione avrebbe comportato un rafforzamento della leadership di Parmalat nei mercati nazionali del latte UHT, della panna e della besciamella, ma che in questi è presente una significativa pressione competitiva sia da parte degli attuali con-

correnti, sia da parte dei concorrenti che entrerebbero o si rafforzerebbero sul mercato in seguito al perfezionamento delle dismissioni prospettate negli impegni.

Pertanto, ritenuto che le misure correttive sopra descritte fossero idonee a garantire che l'operazione in esame non determinasse effetti restrittivi sostanziali e durevoli sulla concorrenza nel mercato del latte fresco, l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti dall'impresa acquirente nei confronti dell'Autorità.

Successivamente, l'Autorità è venuta a conoscenza del fatto che Parmalat aveva ceduto, nell'ottobre 1999, la propria quota di partecipazione nel capitale di Calabrialatte Spa ad Agroalimentare ASSO.LA.C., senza averne preventivamente informato l'Autorità e, dunque, non rispettando gli impegni assunti. L'Autorità ha pertanto avviato, nel dicembre 1999, un procedimento per inottemperanza da parte di Parmalat alle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione dell'acquisizione di Eurolat.

Nel corso dell'istruttoria, Parmalat ha affermato che antecedentemente al perfezionamento dell'operazione Parmalat-Eurolat, Cirio, a insaputa della stessa Parmalat, aveva proposto ad ASSO.LA.C. di acquistare la partecipazione detenuta da Eurolat in Calabrialatte. Tale proposta, accettata da ASSO.LA.C. nel luglio 1999, avrebbe costituito un vero e proprio accordo contrattuale con Cirio determinante un obbligo giuridico, in capo a Eurolat, a cedere la propria partecipazione in Calabrialatte, obbligo a cui Parmalat sarebbe subentrata in seguito al perfezionamento dell'acquisizione della stessa Eurolat. Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la tesi di Parmalat, secondo la quale essa sarebbe meramente subentrata a un obbligo giuridico determinato, in capo a Eurolat, dagli accordi intercorsi tra Cirio e ASSO.LA.C.. Pertanto, l'Autorità ha considerato che il comportamento di Parmalat non costituisse una inottemperanza agli impegni assunti e ha disposto l'archiviazione del caso.

Novartis Seeds-Agra società del seme

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata in relazione a un'operazione di concentrazione avente a oggetto l'acquisizione da parte del gruppo Novartis dell'80% del capitale sociale di Agra, società prima interamente controllata da Eridania Spa. La concentrazione in esame faceva parte di una serie di operazioni nell'ambito di diversi paesi europei, attraverso le quali il gruppo Novartis intendeva acquisire dal gruppo

Eridania Beghin-Say (EBS) il controllo delle società e dei rami d'azienda a esso appartenenti attivi in Europa nel settore delle sementi agrarie. Secondo il progetto originario comunicato dalle parti, Eridania, principale zuccherificio italiano, avrebbe mantenuto la partecipazione di minoranza nel capitale di Agra.

Entrambe le società parti del procedimento svolgono in Italia attività di ricerca, sviluppo, produzione e vendita di sementi di barbabietola da zucchero, nonché attività di sviluppo, produzione e vendita di sementi di soia, mais e girasole. Nella valutazione della concentrazione sono stati individuati mercati rilevanti distinti per ciascuna tipologia di seme e per ciascuna fase produttiva. Sulla base di tale classificazione, i mercati nei quali l'operazione avrebbe determinato i principali effetti erano quelli dei semi di barbabietola e di girasole, relativi alla fornitura di materiale genetico, allo sviluppo e produzione del seme e alla sua commercializzazione. La dimensione geografica dei mercati dello sviluppo e della produzione delle sementi risultava essere nazionale, mentre quella relativa alla fornitura di materiale genetico era più ampia, comprendente quantomeno l'intero territorio europeo.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha osservato come il perfezionamento dell'operazione comunicata avrebbe dato luogo a un notevole rafforzamento del gruppo Novartis. Con riferimento ai mercati relativi alle sementi di barbabietola, Novartis sarebbe diventato il gruppo leader sia nella commercializzazione, con una quota pari al 40,7%, sia nella produzione con una quota pari al 44,7%. In entrambi gli ambiti la quota raggiunta sarebbe stata più che doppia rispetto a quella detenuta dal principale concorrente. Inoltre, alla luce della riscontrata debolezza delle dinamiche concorrenziali che caratterizzano il settore delle sementi di barbabietole¹⁴, il potere di mercato di Novartis a seguito dell'operazione sarebbe aumentato anche in relazione alla circostanza che Eridania, che detiene una quota del mercato dello zucchero pari al 50%, avrebbe continuato a essere il socio di minoranza del nuovo operatore. Al riguardo, rilevava anche il fatto che le due società sono tra le poche verticalmente integrate su tutti i mercati che compongono la filiera.

Nel corso del procedimento Novartis ed Eridania hanno modificato l'operazione di concentrazione originariamente comunicata, impegnandosi alla dismissione della partecipazione minoritaria di Eridania in Agra e della partecipazione di Agra in Aurora, società attiva in Italia nella produzione e commercializzazione di sementi di barbabietola. L'Autorità ha ritenuto tali impegni sufficienti a garantire che l'operazione non determinasse una restrizione sostanziale e

duro della concorrenza sui mercati interessati. Infatti, la dismissione della partecipazione azionaria di Agra in Aurora avrebbe ridotto notevolmente la quota di mercato raggiunta da Novartis, la quale diverrebbe pari al 31,7% nel mercato della commercializzazione e al 35,7% nel mercato della produzione di sementi di barbabietola, riducendo tra l'altro significativamente la distanza tra l'impresa e i principali concorrenti. Inoltre, l'uscita di Eridania dal capitale sociale di Agra avrebbe rimosso uno dei maggiori ostacoli all'espansione di concorrenti privi di legami con gli acquirenti di sementi. Pertanto, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti.

The Coca Cola-Cadbury Schweppes

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso, con un non luogo a provvedere, un'istruttoria avviata nei confronti della società The Coca Cola Company in relazione all'acquisizione da parte di quest'ultima dei marchi Schweppes e Canada Dry di proprietà di Cadbury Schweppes Plc. L'operazione, in quanto comportava l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva, poiché il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie fissate dalla legge.

L'operazione comunicata si inseriva nell'ambito di un'operazione di dimensione mondiale volta all'acquisizione da parte di Coca Cola della quasi totalità dei marchi di bevande di cui Cadbury Schweppes era titolare al di fuori degli Stati Uniti, della Francia e del Sudafrica e dei relativi diritti di proprietà industriale e intellettuale, nonché degli stabilimenti di produzione di concentrati situati al di fuori di tali paesi. Parte integrante dell'accordo era un patto di non concorrenza in forza del quale Cadbury Schweppes si impegnavano ad astenersi, per un periodo di quattro anni, dall'attività di produzione, distribuzione e vendita in Italia di concentrati, essenze, basi di bevande e sciroppi per la produzione di bibite analcoliche gassate, nonché da quella di acqua minerale, acqua imbottigliata e simili prodotti a base di acqua.

L'Autorità aveva avviato l'istruttoria in merito alla concentrazione rilevando che in Italia, per effetto dell'operazione comunicata, Coca Cola, già leader nel settore delle bibite analcoliche gassate, si sarebbe

14. Si veda nel prosieguo la sintesi dell'indagine conoscitiva nel settore bietico-saccarifero.

trovata a detenere un portafoglio di prodotti comprendente i principali marchi di tutti i segmenti più importanti di bevande analcoliche gassate e in tutti i canali distributivi (distribuzione moderna, distribuzione al dettaglio e canale *horeca*). Di particolare rilievo apparivano gli effetti dell'operazione con riferimento al canale *horeca*. Quest'ultimo, infatti, pur veicolando meno della metà dei consumi di bevande analcoliche gassate, rappresenta un ambito decisivo del confronto competitivo tra i produttori, poiché è qui che si acquisiscono le abitudini di consumo e che gli investimenti pubblicitari esplicano i maggiori effetti in termini di notorietà del marchio. Stante la tendenza dei punti vendita *horeca* a offrire un assortimento di bibite ampio ma poco profondo, che conduce spesso gli esercenti a tenere soltanto i marchi leader dei vari gusti, l'inclusione di Schweppes nel portafoglio Coca Cola avrebbe potuto disincentivare il ricorso da parte dei clienti ad altri produttori, riducendo in prospettiva la presenza di questi ultimi sul mercato.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno ritirato la comunicazione dell'operazione di concentrazione, avendo le medesime escluso dal contratto originariamente stipulato l'acquisizione dei marchi e delle attività di produzione dei concentrati nel territorio italiano. L'Autorità pertanto, ritenuto che l'operazione di concentrazione in esame fosse stata modificata in modo da non produrre effetti sul territorio nazionale, ha deliberato che non vi era luogo a provvedere.

Nutricia Belgie-Milupa

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Nutricia Belgie per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione, avvenuta nel settembre 1995, da parte di Nutricia Belgie Nv, appartenente al gruppo facente capo alla Royal Numico Nv, del controllo esclusivo della società Milupa Spa. Entrambe le imprese operano nel settore della produzione e commercializzazione di prodotti per l'infanzia.

L'Autorità, considerata anche la circostanza che la società Nutricia Belgie Nv non ha provveduto nemmeno tardivamente a notificare l'operazione di concentrazione, ha irrogato a quest'ultima una sanzione amministrativa per la violazione accertata nella misura di 103 milioni di lire, pari allo 0,07% del fatturato realizzato in Italia dal gruppo Royal Numico nel 1998.

Segnalazione relativa alle norme sulle denominazioni di origine protette

Nel luglio 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al

Governo una segnalazione relativa a talune norme contenute nei disegni di legge recanti “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999” (A.S. 4057/XIII legislatura) e “Norme sulle denominazioni di origine protette e sulle attestazioni di specificità” (A.S. 3529/XIII legislatura) che sollevavano alcune questioni di compatibilità con la normativa comunitaria di settore e con la disciplina a tutela della concorrenza.

L’articolo 12, comma 16, lettera *d*) del primo disegno di legge prevedeva che fossero i consorzi a effettuare l’apposizione di marchi registrati o di contrassegni costitutivi della Denominazione di Origine Protetta (DOP), Indicazione Geografica Protetta (IGP) o Attestazione di Specificità (AS) sulla base delle risultanze dei controlli effettuati dall’organismo di controllo. Al riguardo, l’Autorità ha rilevato come, ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92¹⁵, l’apposizione dei marchi o dei contrassegni costituisca la fase conclusiva del processo di controllo della rispondenza del prodotto ai requisiti indicati nel disciplinare. Pertanto, la norma verrebbe ad attribuire una fase del controllo a soggetti che non sono in possesso dei requisiti richiesti dall’articolo 10 del Regolamento comunitario citato. Tale scelta, oltre ad apparire in contrasto con la disciplina comunitaria, appare suscettibile di introdurre vincoli ingiustificati alla libertà imprenditoriale delle singole imprese, tali da determinare restrizioni dell’accesso al mercato.

Inoltre, l’Autorità ha sottolineato come le disposizioni contenute in entrambi i testi legislativi consentissero ai consorzi di tutela delle DOP, delle IGP e delle AS di stipulare accordi e di adottare delibere che prevedono una limitazione della produzione ai sensi dell’articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, nonostante quest’ultimo abbia a oggetto gli accordi fra imprenditori agricoli e fra imprenditori agricoli e imprese, una categoria questa alla quale, sulla base della disciplina comunitaria in materia di organizzazioni e associazioni di imprenditori agricoli, i consorzi di tutela non possono ritenere di appartenere, in quanto la maggior parte di essi rappresenta in modo esclusivo o prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione. Le norme in esame sarebbero così venute ad attribuire ai consorzi poteri che risultavano loro preclusi sulla base dei principi e delle regole stabiliti in ambito comunitario e della preesistente disciplina nazionale e che sarebbe-

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

ro stati volti a consentire agli stessi di esercitare compiti devoluti a organismi diversi. Pertanto, l'Autorità ha auspicato un riesame di entrambi i testi legislativi volto a eliminare le difformità con i principi generali di settore stabiliti a livello comunitario e con la normativa a tutela della concorrenza.

Nella legge n. 526/99, recante “Legge comunitaria per il 1999”, i suggerimenti dell'Autorità in relazione all'apposizione di marchi e contrassegni sono stati parzialmente seguiti, mentre gli auspici di una modifica delle disposizioni relative ai soggetti che possono adottare delibere ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 173/98, non sono stati accolti. Al 31 marzo 2000 non è stata ancora adottata una normativa organica sulle denominazioni di origine protetta e sulle attestazioni di specificità dei prodotti.

Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva di natura generale, avviata ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, diretta ad analizzare le principali caratteristiche del settore bieticolo-saccarifero dal punto di vista concorrenziale. Questo settore presenta numerose specificità di tipo strutturale, funzionale e normativo che lo differenziano notevolmente da tutte le altre filiere agro-industriali, rendendo particolarmente complessa sia la ricostruzione dei legami giuridici e operativi tra i diversi soggetti attivi nel settore, sia la valutazione delle dinamiche competitive in esso esistenti. Oggetto dell'indagine sono stati, in particolare, il mercato della produzione agricola della barbabietola, quello dello zucchero, principale prodotto ricavato dalla trasformazione industriale della barbabietola stessa, e quello della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, fattore produttivo di notevole importanza ai fini sia della resa agricola che di quella industriale.

Nel settore bieticolo-saccarifero si è riscontrato un esteso intervento pubblico, giustificato più da motivazioni di ordine storico e politico che da valutazioni di mercato. L'Unione europea, che rappresenta il primo esportatore mondiale di zucchero, produce infatti esclusivamente zucchero da barbabietola, nonostante la trasformazione della canna da zucchero rappresenti un processo di gran lunga più economico. Ciò appare confermato anche dalle restrizioni produttive che sono state imposte ai più stretti sostituti dello zucchero, e in particolare all'isoglucosio, prodotto ricavato dai cereali mediante un processo di trasformazione industriale dell'amido. Per assicurare la continuità e redditività della produzione dello zucchero, nel 1968 alle politiche nazionali relative al settore è stata sostituita un'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) la quale, coerente-

mente con l'impostazione della Politica Agricola Comune, garantisce ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi. Alla fissazione di un prezzo di sostegno garantito, le OCM dei prodotti agricoli, ivi compresa quella dello zucchero, accompagnano un sistema di tariffe e premi, rispettivamente all'importazione e all'esportazione, che sostanzialmente permettono di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale. Nel settore bieticolo-saccarifero è però previsto un limite quantitativo al sistema di garanzia, realizzato mediante la fissazione di un tetto produttivo ripartito pro quota tra gli Stati membri. Le quote sono allocate a due livelli: a ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione di zucchero, suddivisa in quota base e quota di specializzazione, sulla quale grava una tassa di corresponsabilità più elevata; ogni Stato ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale. Quindi le società saccarifere ripartiscono le quote produttive tra i coltivatori, mediante la stipula dei cosiddetti contratti di coltivazione.

I contratti di coltivazione rappresentano il principale strumento di integrazione verticale tra agricoltura e industria, attraverso il quale quest'ultima si assicura l'approvvigionamento della materia prima e un utilizzo ottimale degli impianti attraverso la programmazione dei tempi di lavorazione, mentre la parte agricola si garantisce la preventiva certezza circa la collocazione delle bietole e il relativo prezzo. Inoltre, nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è diffusa la prassi di effettuare, in un dato periodo dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole che sfocia nella conclusione del cosiddetto accordo interprofessionale. Quest'ultimo disciplina di fatto tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticolo-saccarifera. Esso contiene, tra l'altro, disposizioni sulle modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione, sul periodo e lo scaglionamento delle consegne di barbabietole agli zuccherifici, sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbabietola, sulla modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sull'eventuale restituzione delle polpe e sulle modalità di approvvigionamento del seme. Infine, l'accordo istituisce, definendone composizione e funzioni, alcuni organismi interprofessionali di supporto all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero, costituiti in forma paritetica da associazioni bieticole e zuccherifici. Tra di essi, assumono particolare rilievo la Commissione Tecnica Nazionale, preposta a definire le proprietà e l'adattabilità al terreno delle diverse varietà commerciali di seme di barbabietola, e il Centro di Interesse Economico Bieticolo

Saccarifero (CIEBS), il quale stabilisce, sulla base della lista fornita dalla Commissione Tecnica, la composizione di varietà e quantità di seme più indicata per ciascun comprensorio di produzione, il numero e la localizzazione dei punti di distribuzione del seme, il prezzo di vendita al quale il seme deve essere venduto dal distributore al coltivatore.

In virtù di tale regolamentazione estremamente pervasiva, i meccanismi concorrenziali nel settore bieticolo-saccarifero appaiono caratterizzati da ridottissimi margini di autonomia imprenditoriale e scarsi incentivi all'efficienza. L'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera nell'Unione europea e il modo in cui le risorse sono allocate, sia tra gli Stati membri che all'interno di essi, sono il risultato di precise scelte politiche e regolamentari, piuttosto che derivare da una normale dinamica di mercato. In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati. Tuttavia, ciò che appare del tutto anomalo è che un regime normativo fondamentalmente concepito per sostenere il comparto agricolo produca invece i suoi effetti più rilevanti nel settore industriale a esso collegato, distorcendone le dinamiche competitive e creando forti inefficienze allocative.

Dall'indagine effettuata sono emersi specifiche caratteristiche organizzative del settore e alcuni comportamenti degli operatori non espressamente previsti dalla regolamentazione che potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema. Sotto il profilo delle modalità con cui disciplinare le relazioni verticali tra gli operatori, il modello prevalente in Italia prevede l'utilizzo di alcune sedi stabili di contrattazione e di coordinamento tra l'insieme delle imprese saccarifere presenti nel settore e, data la frammentazione della struttura del sistema bieticolo, l'insieme delle organizzazioni rappresentative dei bieticoltori. Ciò ha determinato tre effetti prevalenti sulle dinamiche competitive nei mercati interessati: in primo luogo, un'uniformazione completa delle condizioni di acquisto per le imprese saccarifere e, quindi, l'eliminazione di un'ulteriore variabile attraverso la quale può manifestarsi il gioco della concorrenza; in secondo luogo, la necessità di creare e mantenere un apparato di rappresentanza degli agricoltori permanente e articolato sul territorio, che ha sviluppato nel tempo interessi e obiettivi propri e ulteriori rispetto a quelli statuari; infine, una certa commistione di interessi tra le organizzazioni bieticole, che consentono agli zuccherifici di gestire meglio la conflittualità con gli agricoltori, e le industrie saccarifere, che fungono da esattori

della quota associativa delle organizzazioni. Un modello di relazione verticale alternativo a quello attuale e ugualmente compatibile con la regolamentazione comunitaria di settore potrebbe basarsi sulla stipulazione di accordi interprofessionali singoli, cioè siglati da ciascuno zuccherificio con i propri fornitori, o con le organizzazioni rappresentative degli stessi. Tale ipotesi ridurrebbe le occasioni di coordinamento tra le società saccarifere e innescherebbe probabilmente un incentivo a una qualche forma di concorrenza fra le stesse. Contestualmente, gli agricoltori sarebbero costretti a esprimere una propria rappresentanza a livello locale, maggiormente legata alle realtà produttive territoriali, rendendo più immediato il collegamento tra l'attività svolta dall'apparato di rappresentanza e gli interessi degli agricoltori rappresentati.

Dall'indagine conoscitiva è emerso inoltre come l'istituzione, attuata mediante l'accordo interprofessionale, di una rigida regolamentazione del mercato del seme non possa essere ricondotta alle previsioni normative comunitarie e nazionali, come peraltro dimostrato anche dalla circostanza che in molti altri paesi europei gli accordi interprofessionali non contengono disposizioni in merito alle modalità di fornitura del seme. Sul mercato della distribuzione delle sementi, secondo quanto stabilito dalle associazioni bieticole e dalle imprese saccarifere in sede di accordo interprofessionale, possono operare soltanto distributori autorizzati dalle associazioni e/o dagli zuccherifici, applicando prezzi e condizioni di cessione uniformi e concordati in sede interprofessionale. Gli zuccherifici e le associazioni sono inoltre gli unici soggetti autorizzati ad acquistare il seme direttamente dalle imprese sementiere, per poi rivenderlo, anche in questo caso a condizioni prestabilite, ai distributori autorizzati. Gli effetti distorsivi della concorrenza di tale meccanismo si producono sia sul mercato della produzione del seme, sia sul mercato della distribuzione del seme. Sul primo mercato, zuccherifici e associazioni si presentano come unici acquirenti, determinando un indebolimento del potere contrattuale delle imprese sementiere e una situazione di vantaggio concorrenziale per le imprese sementiere collegate agli acquirenti stessi; sul secondo mercato, sono sempre gli zuccherifici e le associazioni gli unici operatori presenti, sia pure attraverso i propri distributori autorizzati. Tali operatori, concordando in sede interprofessionale i prezzi e le condizioni di cessione al coltivatore, si comportano di fatto come se fossero un'unica entità economica.

L'accentramento degli acquisti di sementi in capo ad associazioni e zuccherifici comporta, in primo luogo, una riduzione della libertà imprenditoriale degli agricoltori, costretti a demandare all'e-

sterno il compito di scegliere e di acquistare il proprio principale fattore di produzione; in secondo luogo, una scarsa trasparenza dei meccanismi di formazione del prezzo; infine, una notevole difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti. Tale meccanismo non appare giustificato dall'esigenza di salvaguardare la qualità del prodotto finale, evitando che vengano utilizzate partite di seme non controllate e non provviste dei requisiti qualitativi minimi necessari alla produzione. Per garantire un adeguato livello qualitativo delle sementi utilizzate basterebbe implementare un efficace sistema di certificazione dell'origine e delle varietà di seme venduto da parte dei distributori.

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione della normativa nel settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione e attività di segnalazione dell'Autorità

Il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione si caratterizza per essere un oligopolio fortemente concentrato, in cui le prime due imprese detengono oltre il 60% delle vendite di carburanti, e in cui le quote di mercato si contraddistinguono per una elevata stabilità nel tempo.

Sono trascorsi ormai due anni dall'adozione del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32¹⁶, che ha introdotto importanti modifiche nella disciplina del settore. La finalità del decreto era di pervenire a una razionalizzazione della rete distributiva, caratterizzata da un numero elevato di impianti inefficienti (in termini di erogato medio) rispetto ai principali paesi europei, e di creare le condizioni, anche sulla spinta di numerosi interventi dell'Autorità in tal senso¹⁷, per cui le imprese potessero trasferire sui prezzi finali gli eventuali guadagni di efficienza ottenuti sulle proprie reti distributive.

Rispetto alle finalità, il decreto legislativo n. 32/98 non ha sortito gli effetti desiderati. La rete di distribuzione, sebbene si sia ridotta a circa 25.000 punti vendita da 28.000, presenta ancora livelli di erogato ben al di sotto della media europea; permangono inoltre una scarsa presenza di impianti *self service* a pagamento posticipato (*post pay*) e una bassa diffusione dell'attività "*non oil*" presso i punti di vendita. Con riferimento alla concorrenza di prezzo tra le imprese petrolifere presenti nella distribuzione in rete, ancorché a partire dal 1997 si siano osservate alcune campagne promozionali sui prezzi, sia pure di durata limitata, si rileva a tutt'oggi una pressoché totale uguaglianza nei livelli e nella tempistica delle variazioni dei prezzi consigliati delle società ai propri gestori, come se tutti i partecipanti al mercato reagissero agli stimoli esterni esogeni, in particolare alle variazioni nel prezzo delle materie prime e del cambio euro dollaro,

senza differenziarsi in relazione agli specifici livelli di efficienza delle proprie reti.

La principale modifica normativa apportata dal decreto legislativo n. 32/98 riguarda il fatto che l'attività di installazione ed esercizio di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione, in precedenza subordinata al rilascio di una concessione amministrativa, è stata dichiarata libera. Il decreto, tuttavia, fissava al 31 dicembre 1999 la data a partire dalla quale sarebbe entrato pienamente in vigore un regime autorizzatorio senza limiti sostanziali all'apertura dei nuovi impianti. Sino a quella data, infatti, l'autorizzazione per l'installazione di un nuovo impianto o il trasferimento di un impianto in esercizio sarebbe stata subordinata alla chiusura di almeno tre impianti preesistenti (o di due impianti nel caso di erogato non inferiore a 1.800 kilolitri). La *ratio* di questa norma era di garantire che durante la fase transitoria le società procedessero alla chiusura di almeno settemila impianti (articolo 7 del decreto legislativo n. 32/98), installandone di nuovi sulla base di criteri, requisiti e caratteristiche delle aree da utilizzare individuati dai Comuni interessati.

Nei fatti, il fallimento del processo di ristrutturazione delineato dal decreto è anche addebitabile alle inadempienze e le lentezze dei Comuni a individuare le aree e gli strumenti urbanistici necessari all'installazione dei nuovi impianti. Per porre rimedio a ciò si è reso necessario un nuovo intervento normativo, nella forma del decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346¹⁸. Tale normativa, se da un lato ha semplificato le procedure di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di distribuzione tramite un meccanismo di "silenzio assenso" degli enti locali preposti¹⁹, dall'altro, ha prorogato ulteriormente dal 31 dicembre 1999 al 30 giugno 2001 la fase tran-

16. Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, recante "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59".

17. Cfr. gli interventi di segnalazione: DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 7 luglio 1993, Bollettino n. 14/1993; PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 20 maggio 1994, Bollettino n. 19/1994 e del 17 marzo 1997, Bollettino n. 11/1997; RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI, del 22 dicembre 1997, Bollettino n. 51/1997 e l'indagine conoscitiva sui PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE del novembre 1996.

18. Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346, recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32,

concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

19. In dettaglio, il decreto legislativo n. 346/99 concede agli enti locali interessati centoventi giorni per effettuare i loro adempimenti amministrativi. Trascorso inutilmente questo termine è stabilito che "provvedono in via sostitutiva le Regioni entro il termine di centoventi giorni" (articolo 1, comma 2). In mancanza di un intervento di ultima istanza delle Regioni, "ferma restando l'autorizzazione per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti, già tacitamente assentita ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, si considera contestualmente rilasciata anche la relativa concessione edilizia" (articolo 1, comma 2-bis).

sitoria prima della definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione.

Nell'ottobre 1999, l'Autorità, in un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 inviato al Governo e al Parlamento, ha valutato positivamente l'introduzione del meccanismo di silenzio assenso nelle procedure di rilascio dell'autorizzazione. Tuttavia, in merito all'ulteriore rinvio al 30 giugno 2001 della piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della distribuzione di carburanti, è stato osservato come tale nuova proroga, senza essere giustificata da alcuna esigenza legata al rispetto delle prescrizioni contenute nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 346/99 o da obiettivi d'interesse generale, avrebbe ulteriormente impedito lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Tale disposizione, infatti, avrebbe avuto l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno acquisito, dal luglio 1991, la piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali.

L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi", riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che fossero tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate da tali norme.

La successiva legge 29 dicembre 1999, n. 496, di conversione del decreto legge 29 ottobre 1999, n. 383²⁰, ha accolto la richiesta avanzata dall'Autorità riguardo alla durata del periodo transitorio, anticipando dal 30 giugno 2001 al 30 giugno 2000 il termine a partire dal quale sarà possibile ottenere liberamente una autorizzazione all'apertura di un impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione. Dal giugno 2000, pertanto, non sarà più necessario chiudere tre impianti preesistenti per ottenere una nuova autorizzazione all'installazione.

La legge n. 496/99 prevede, inoltre, lo sganciamento dalla norma transitoria degli impianti dotati di servizi pagamento *self service* posticipato (cosiddetto *post pay*). Gli impianti *post pay* possono dunque essere aperti da subito senza obblighi di chiusura collegati, fatta salva unicamente la verifica delle conformità tecniche, nel caso

in cui siano dotati di: *i*) servizi autonomi all'automobile e all'automobilista (cambio olio, autolavaggio); *ii*) autonome attività commerciali integrative (attività “*non oil*”) su superfici non superiori a quelle degli esercizi di vicinato di cui al decreto legislativo n. 114/98²¹, ossia aventi superfici di vendita non superiori a 150 metri quadri nei Comuni con meno di 10.000 abitanti e non superiori a 250 metri quadri nei Comuni con più di 10.000 abitanti.

Viene inoltre prescritto che, in caso di affidamento gratuito, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 32/98, degli impianti da parte della società petrolifera titolare dell'autorizzazione a un gestore (per un periodo di sei anni rinnovabile), le parti sono obbligate a stipulare un contratto di fornitura di carburante. In altri termini, la legge preclude la possibilità che tra società petrolifere e gestori possano perfezionarsi forme contrattuali diverse, quali ad esempio i rapporti di commissione, di associazione in partecipazione e di agenzia.

La legge n. 496/99, infine, estende la gamma merceologica dei prodotti commerciabili presso gli impianti di distribuzione di carburante. In concreto, attraverso una modifica al testo dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 114/98 in materia di liberalizzazione del commercio, viene consentito ai gestori di porre in vendita tutti i prodotti, sia di tipo alimentare che non alimentare, contenuti nelle tabelle merceologiche di cui al decreto ministeriale n. 561/98. Unico limite a tale facoltà del gestore è, in analogia con i criteri fissati dalla legge n. 496/99 per l'apertura degli impianti *self post pay*, che le superfici degli esercizi di vendita non superino i 150 metri quadri nei comuni con meno di 10.000 abitanti e i 250 metri quadri nei comuni con più di 10.000 abitanti.

Rispetto ai precedenti decreti legislativi n. 32/98 e n. 346/99, la legge n. 496/99 contiene innegabili passi in avanti verso una completa rimozione dei residui ostacoli di tipo normativo alla possibilità che sul mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione si creino le condizioni per una corretta concorrenza tra le imprese, oltre che per una consistente riduzione dei livelli dei prezzi finali. L'anticipo della fine della fase transitoria al giugno 2000, l'apertura alle attività *non oil* e la velocizzazione del processo di installazione di nuovi impianti efficienti di “tipo europeo”, consentita dal meccanismo di silenzio assenso degli enti locali alle nuove autorizzazioni,

20. Legge 29 dicembre 1999, n. 496, recante “Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del

relativo settore”.

21. Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

sono tutti elementi che vanno in questa direzione. Cionondimeno, la rigida limitazione delle superfici degli esercizi commerciali da annettere ai nuovi punti vendita contenuta nella norma impedisce, di fatto, l'ingresso indipendente nel settore degli operatori della grande distribuzione commerciale, così come invece è avvenuto in quei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) in cui la grande distribuzione commerciale ha giocato un ruolo decisivo nella definizione di assetti altamente concorrenziali dei mercati della distribuzione di carburanti. Inoltre, la fissazione per legge di una unica forma contrattuale regolante lo scambio di prodotto tra società petrolifera titolare dell'autorizzazione e gestore affidatario degli impianti è sicuramente un irrigidimento della libertà contrattuale rispetto a una situazione in cui definire soluzioni diverse a seconda delle condizioni.

Altri interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata esaminata la compatibilità con la legge n. 287/90 della costituzione da parte di Agip, Api ed Esso di un'impresa comune per la movimentazione e lo stoccaggio dei prodotti petroliferi nel Triveneto (AGIPPETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN). Inoltre, è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza riguardanti il prezzo di vendita dei carburanti (ACCORDI PER LA FORNITURA DEI CARBURANTI). E' altresì in corso un'istruttoria per omessa comunicazione di una concentrazione (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA). Infine, l'Autorità ha effettuato una segnalazione in relazione ad alcune norme in materia di distribuzione di carburanti (DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI).

Agip Petroli-Anonima Petroli Italiana-Esso Italiana/Petroven

Nel giugno 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Esso Italiana Spa e Anonima Petroli Italiana Spa volta ad accertare gli eventuali effetti restrittivi della concorrenza generati, nel settore petrolifero, dall'intesa relativa alla costituzione di una impresa comune denominata Petroven, comunicata in data 3 marzo 1999 ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90.

Petroven fornisce alle imprese madri e, in misura non inferiore al 10%, a imprese terze che ne facciano richiesta, servizi di movimentazione e stoccaggio di prodotti petroliferi finiti destinati ai mercati rete, extra-rete e *bunker* nell'area delle regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige. In particolare, l'operazione era volta a razionalizzare le attività di stoccaggio delle parti, riducendo parte della sovracapacità che caratterizza l'area di Porto Marghera, mediante la dismissione del deposito di API e l'utilizzo congiunto dei depositi di Agip Petroli ed Esso da parte dei tre soci.

La costituzione di Petroven si inseriva in un progetto, sollecitato dalle competenti autorità territoriali, volto alla delocalizzazione e alla razionalizzazione delle strutture chimiche e petrolifere a Porto Marghera, in attuazione di piani ambientali tesi al progressivo allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia.

I sistemi logistici oggetto dell'intesa rappresentano oltre il 60% della capacità totale disponibile a Porto Marghera e forniscono una quota compresa tra il 55% e il 65% dei carburanti distribuiti in rete nelle province del Triveneto, tra il 40% e il 60% dei prodotti petroliferi destinati alla distribuzione extra-rete nelle stesse province e oltre l'80% dei prodotti destinati al bunkeraggio nel porto di Venezia.

Inoltre Agip Petroli, Esso e Api sono società petrolifere verticalmente integrate, le quali operano anche nella fase della raffinazione e in quella della distribuzione finale di prodotti petroliferi. I due principali soci dell'impresa comune, Agip Petroli ed Esso, rappresentano in Italia i principali operatori nel comparto logistico e, congiuntamente, controllano i due terzi del mercato della distribuzione in rete di benzina.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha osservato che l'intesa comunicata avrebbe potuto determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali, in ragione del possibile coordinamento tra le imprese madri, limitando la concorrenza reciproca e restringendo la possibilità di accesso di imprese terze che non dispongano di adeguate capacità di stoccaggio alternative per rifornire i mercati a valle.

Successivamente all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno proposto alcune modifiche agli accordi comunicati. In aggiunta al minimo garantito del 10%, le parti si sono impegnate a mettere a disposizione dei terzi ogni ulteriore quota di capacità non utilizzata rinunciando a ogni diritto di prelazione dei soci rispetto ai terzi. La capacità disponibile sarà offerta da Petroven sul mercato per un periodo di 30 giorni.

Onde assicurare che la capacità di movimentazione resa disponibile ai terzi sia nota agli operatori del settore, Petroven si è impegnata a pubblicare tempestivamente su un periodico di settore a diffusione nazionale i dati relativi alla capacità di movimentazione ancora disponibile per l'anno successivo. Le parti hanno anche escluso di ricorrere a rifornimenti congiunti del deposito, se non per far fronte a momentanee ed eccezionali indisponibilità del prodotto. Tali assicurazioni riducono il rischio che tra le imprese fondatrici, le quali per effetto dell'intesa già sostengono analoghi costi unitari di logistica, si realizzi un ulteriore coordinamento derivante dalla maggiore omogeneità e trasparenza dei costi di approvvigionamento.

Infine, per limitare i rischi di coordinamento tra le imprese fondatrici, le parti si sono impegnate a dotarsi di un Codice per le Politiche e le Procedure Aziendali, ai sensi del quale ogni dipendente sarà informato sui principi fondamentali di riservatezza nella gestione dei dati e sul fatto che, per eventuali violazioni, si applicheranno sanzioni disciplinari.

Le modifiche agli accordi comunicati e gli ulteriori impegni assunti dalle parti hanno indotto l'Autorità a ritenere che l'oggetto dell'intesa non fosse in grado di restringere in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati interessati, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Accordi per la fornitura di carburanti

A seguito di alcune segnalazioni relative a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato della distribuzione dei carburanti per autotrazione l'Autorità, nell'ottobre 1999, ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Anonima Petroli Italiana Spa, Erg Petroli Spa, Esso Italiana Spa, Fina Italiana Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Petroli Spa, nonché dell'Unione petrolifera, associazione che raggruppa le principali aziende petrolifere operanti in Italia, e delle principali associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori di carburanti.

Oggetto di accertamento sono, in particolare, presunte restrizioni della concorrenza riferibili a intese tra l'associazione delle società petrolifere e le associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori degli impianti di distribuzione finalizzate alla fissazione del prezzo di vendita finale dei carburanti, nonché a intese tra imprese petrolifere concorrenti aventi lo scopo di eliminare l'incertezza sul rispetto dei livelli di "prezzo consigliato" ai gestori.

I meccanismi contrattuali previsti dagli accordi sembrerebbero strutturati in modo tale che il "prezzo consigliato" da ciascuna società petrolifera equivalga, di fatto, a un prezzo imposto. Essi configurerebbero, pertanto, restrizioni della concorrenza di prezzo all'interno di ogni singola rete distributiva, in violazione delle regole della concorrenza sotto il profilo verticale nei rapporti fra la singola società petrolifera e i gestori degli impianti della rete distributiva che reca il suo marchio. Inoltre, i meccanismi contrattuali utilizzati da ciascuna società petrolifera nei rapporti con i propri gestori non sembrerebbero essere il frutto di autonome scelte imprenditoriali, bensì il risultato di intese orizzontali realizzate a livello associativo allo scopo di eliminare l'incertezza sulle politiche di prezzo. L'istruttoria concerne, inoltre, intese tra le società petrolifere volte al coordina-

mento delle rispettive politiche di prezzo. Al 31 marzo l'istruttoria, volta a verificare se vi siano state violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, è in corso.

Liquigas-CPL Concordia/Fontenergia

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Liquigas Spa e CPL Concordia Scrl per l'eventuale erogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in relazione alla costituzione di un'impresa comune Fontenergia Spa operante nella realizzazione e gestione, in regime concessorio, di reti di distribuzione di gas alimentate a gas di petrolio liquefatto (GPL). L'operazione, perfezionata il 22 maggio 1999 e non soggetta a clausole sospensive di alcun genere, è stata tardivamente notificata dalle parti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

Distribuzione carburanti

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione relativa a talune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nel decreto ministeriale del 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi" e nel decreto legislativo n. 346/99 recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32, concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti". In particolare, oggetto della segnalazione è l'articolo 2 del decreto legislativo, che ha differito al 30 giugno 2001 il termine per la definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti, e l'articolo 1 del decreto ministeriale, che ha imposto l'obbligo per tutte le imprese petrolifere di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" dei carburanti per la vendita ai consumatori.

L'Autorità ha osservato come la nuova proroga disposta dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 346/99, in assenza di motivazioni di carattere generale, impedisca lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Essa infatti ha l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno invece acquisito, di fatto dal luglio 1991, la

piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali. L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale del 7 maggio 1994, riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che siano tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate dalle suddette norme.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Caratteristiche del settore

L'attività svolta dall'Autorità nel corso dell'anno, in attuazione dei suoi compiti istituzionali, ha portato a soffermarsi su alcuni aspetti problematici che caratterizzano il settore farmaceutico in Italia.

Fra questi va evidenziata la diffusione dei rapporti di co-marketing, in base ai quali imprese farmaceutiche concorrenti distribuiscono specialità farmaceutiche a base del medesimo principio attivo. Di solito il rapporto prevede che l'impresa titolare del brevetto su un principio attivo fornisca a un'altra impresa il principio attivo o il farmaco confezionato e le conceda una licenza per la distribuzione di farmaci a base dello stesso principio attivo con un marchio diverso. La diffusione di tale pratica può avere effetti positivi in termini di promozione del principio attivo sul mercato; mediante l'utilizzo di mezzi e risorse informative di più aziende, ciascuna con una propria rete di vendita, si realizza un'efficace penetrazione presso la classe medica, senza che l'impresa titolare del brevetto sul principio attivo sia costretta a effettuare gli ingenti investimenti per la costituzione di una rete di dimensione adeguata.

Se tale è lo scopo del co-marketing, esso si rivela particolarmente efficace in sede di lancio di un nuovo prodotto sul mercato, in modo che esso sia conosciuto il più rapidamente possibile. Dall'altro lato, la necessità per le imprese legate da un rapporto di co-marketing di promuovere il proprio prodotto differenziandolo in termini commerciali anche da quello/i contenenti la stessa molecola, induce le imprese stesse a porre una grande enfasi sulla promozione come variabile concorrenziale. Ciò tuttavia risulta avvenire a discapito, in alcuni casi, della concorrenza di prezzo. Per i farmaci in fascia C, che sono a totale carico del paziente e con regime di determinazione del prezzo libero, nel 1999 come nell'anno precedente, l'Autorità ha verificato l'esistenza, in connessione con rapporti di co-marketing, di intese restrittive che avevano determinato significativi aumenti di

prezzo a danno dei consumatori (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI).

Il mercato farmaceutico italiano si distingue dagli altri mercati europei e dei paesi Ocse anche per la scarsa diffusione di farmaci generici. Nel 1996-97 le vendite in valore di farmaci generici in Italia sono state pari al 3% delle vendite di tutti i farmaci di prescrizione, a fronte di un'analogia incidenza dell'11% a livello dell'Ocse nel suo complesso, e del 15% a livello Ue²².

Lo sviluppo di tali farmaci appare estremamente importante per due aspetti: in primo luogo, essi costituiscono un importante fattore di competizione fra imprese farmaceutiche e, secondariamente, essi permettono consistenti riduzioni della spesa pubblica. Infatti, il farmaco generico si caratterizza per essere composto di un principio attivo sul quale è scaduta la tutela brevettuale, e per tale ragione, il suo prezzo non dovrebbe includere quel profitto di monopolio che viene invece assicurato nel corso del periodo di tutela brevettuale proprio al fine di remunerare i costi di ricerca, sviluppo e promozione del nuovo principio attivo sostenuti dall'impresa innovatrice. Il suo ingresso sul mercato determina pertanto una forte concorrenza con la specialità originaria soprattutto in termini di prezzo a sicuro beneficio dei consumatori e, in caso di farmaci rimborsati dal S.S.N., con riduzione di esborsi a carico del settore pubblico.

In Italia non sono state ancora create le condizioni per un effettivo sviluppo di un mercato dei farmaci generici. L'Autorità è già intervenuta con una segnalazione nel 1995 e nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico nel 1997, rilevando la necessità che venissero adottate le necessarie misure normative e regolamentari volte a incentivare lo sviluppo dei farmaci generici. Tra i più importanti fattori che hanno impedito lo sviluppo dei generici, deve ricordarsi come, per molti farmaci, sia stato assicurato un elevato prolungamento del periodo di tutela brevettuale, attraverso la concessione di Certificati di Protezione Complementare con durata massima di 18 anni, che non ha confronti con quello riconosciuto negli altri paesi europei. Questo aspetto, peraltro, sembra penalizzare non solo lo sviluppo del mercato dei farmaci generici, ma altresì l'industria chimica farmaceutica, nella quale le imprese italiane risultano leader a livello mondiale. Infatti, proprio in base a tale disciplina le imprese nazionali

22. Fonte: National Economic Research Associates, "Policy relating to generic medicines in the OECD", rapporto preparato per la Commissione europea e presentato in data 20 dicembre 1998.

non possono produrre i composti di base contenenti principi attivi ancora coperti da tutela brevettuale, risultando svantaggiate rispetto alle imprese che operano in paesi ove tale protezione è già scaduta. Al riguardo, dall'attività istruttoria svolta dall'Autorità è emerso che l'industria farmaceutica nazionale, attraverso l'associazione di categoria, ha operato affinché tale segmento di mercato non si sviluppasse adeguatamente, invitando le imprese farmaceutiche ad assumere una posizione contraria all'introduzione in Italia dei farmaci generici (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Distorsioni nelle dinamiche concorrenziali risultano infine nell'ambito delle forniture ospedaliere. Al riguardo va, in primo luogo, segnalato come non vi sia ancora un ricorso omogeneo e diffuso da parte delle amministrazioni sanitarie pubbliche allo strumento della gara per l'acquisto di farmaci. Inoltre un grande numero di gare risulta strutturato in modo tale da impedire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza fra imprese farmaceutiche. Tale effetto deriva in particolare dall'indicazione nei lotti di gara di uno specifico principio attivo, anche in quegli ambiti in cui più principi attivi possono essere ritenuti sostituibili e quindi essere messi in competizione.

A fronte di tali condotte degli enti aggiudicatori, si segnalano altresì le misure adottate in sede associativa per limitare la concorrenza, sia attraverso norme deontologiche che indicavano lo sconto massimo che le imprese associate dovevano applicare nelle gare per le forniture ospedaliere, sia attraverso la promozione di forme di partecipazione congiunta alle gare, quali il Raggruppamento Temporaneo di Impresa (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nella commercializzazione di alcuni farmaci collocati nella classe C (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER) e vari comportamenti posti in essere dall'associazione di categoria Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). Un'istruttoria per presunta inottemperanza all'obbligo di comunicazione di un'operazione di concentrazione si è chiusa senza l'irrogazione di una sanzione (ALCON LABORATOIRES-INNOVATION TECHNOLOGIES). Al 31 marzo 2000 è in corso un procedimento volto a verificare l'esistenza di una presunta intesa restrittiva relativa alla fornitura di mezzi di contrasto a uso radiologico (BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING).

Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Servier Italia Spa e Istituto

Farmaco Biologico Stroder Srl per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci, collocati nella classe C, distribuiti dalle suddette società. Tali farmaci sono a totale carico del paziente e in regime di libera determinazione del prezzo da parte delle imprese. In particolare, oggetto del procedimento istruttorio sono state specialità medicinali indicate per la cura dell'obesità e dell'insufficienza venosa, basate sui principi attivi denominati fenfluramina, dexfenfluramina e diosmina, prodotte da società facenti capo all'impresa francese Les Laboratoires Servier.

Le specialità medicinali oggetto di istruttoria sono distribuite in Italia con denominazioni commerciali/marchi differenti da Servier Italia, controllata indirettamente da Les Laboratoires Servier, e da Stroder, società indipendente da quest'ultima. I rapporti tra le società del gruppo Servier e Stroder sono regolati da un contratto di franchising fra la Stroder stessa e Servier International Bv, società di diritto olandese facente parte del gruppo Servier. Successivamente ai comportamenti oggetto di istruttoria, il gruppo Servier ha acquisito il controllo di Stroder. In virtù dei rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo alle società Les Laboratoires Servier e Servier International e dal punto di vista oggettivo al rapporto di franchising fra Servier International e Stroder da un lato e al rapporto di collaborazione commerciale tra Les Laboratoires Servier, Servier International, Servier Italia e Stroder dall'altro.

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

Nel corso del procedimento istruttorio è emerso tuttavia che Servier Italia e Stroder si erano coordinate in merito alle modalità di promozione e distribuzione dei rispettivi prodotti, al fine di evi-

tare che i rispettivi sforzi promozionali fossero tali da mettere in diretto confronto concorrenziale i prodotti in co-marketing presso i medici prescrittori. Il procedimento ha evidenziato come tale coordinamento delle politiche commerciali tra Servier Italia e Stroder non fosse giustificato alla luce degli elementi essenziali del rapporto di co-marketing stesso. Tuttavia, l'intesa relativa al coordinamento delle attività promozionali non è apparsa valutabile come infrazione grave, tenuto conto della novità della fattispecie, non ancora oggetto di interventi da parte dell'Autorità, realizzata nell'applicazione di un contratto in sé lecito e diffuso nell'industria farmaceutica.

Dall'istruttoria è anche emerso che, accanto al coordinamento sopra descritto delle politiche commerciali, Servier Italia, Servier International e Stroder avevano posto in essere intese aventi a oggetto i prezzi di vendita dei prodotti e gare per la fornitura agli ospedali e alle strutture sanitarie ospedaliere. In particolare, è risultato che Servier Italia e Stroder avevano proceduto a coordinare i prezzi di vendita ai grossisti e avevano concertato prezzi di offerta uguali per le gare ospedaliere.

Per quanto concerne l'accordo sulla determinazione dei prezzi, le evidenze documentali raccolte hanno dimostrato che i contatti avvenuti tra Stroder e Servier Italia avevano lo scopo dichiarato di procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e in tal modo realizzare una collusione di prezzo a vantaggio di entrambi i distributori. In considerazione della gravità di tale comportamento restrittivo, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Servier Italia e Istituto Farmaco Biologico Stroder nella misura del 4,5% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto di intesa, pari rispettivamente a 1.816 milioni di lire e a 1.185 milioni di lire.

Farminindustria-Codice di autoregolamentazione

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Farminindustria, associazione di categoria aderente a Confindustria della quale fanno parte numerose aziende farmaceutiche attive nella produzione e commercializzazione di varie specialità etiche destinate alla cura di diverse patologie. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, nonché di numerose attività associative volte al coordinamento del comportamento delle imprese aderenti in ambiti che la regolamentazione del settore farmaceutico demanda all'autonomia commerciale delle singole imprese.

Dall'esame dei documenti istruttori sono emersi quattro distinti ambiti di interesse per l'Autorità in relazione all'attività associativa svolta da Farmindustria. In primo luogo, è risultato che alcune attività associative erano dirette al controllo dei prezzi dei farmaci etici collocati in fascia C, per i quali, come è noto, vi è libertà di fissazione dei prezzi e dei margini per l'attività distributiva. In secondo luogo, Farmindustria ha svolto un'intensa attività di controllo dell'attività informativa-promozionale nei confronti dei medici in relazione a tutte le specialità medicinali collocate nelle classi A, B e C e, dunque, all'intero settore farmaceutico. Inoltre, l'attività potenzialmente restrittiva della concorrenza svolta da Farmindustria ha interessato sia le forniture agli ospedali e alle altre strutture sanitarie che l'innalzamento di ostacoli allo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia.

Con riferimento alla fissazione dei prezzi e delle altre condizioni commerciali per la vendita dei farmaci collocati in fascia C, l'istruttoria ha messo in luce una pluralità di interventi di controllo e regolazione posti in essere da Farmindustria a partire dal 20 novembre 1995, data in cui tali farmaci sono stati sottratti a un regime di controllo pubblico. Tali interventi sono culminati nella predisposizione e adozione di un codice di autoregolamentazione volto a fissare gli aumenti massimi di prezzo di vendita dei farmaci classificati in fascia C, attraverso un meccanismo basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese. Il codice consentiva a ciascuna di esse di prevedere con estrema facilità la condotta dei concorrenti in termini di politiche di prezzo. L'Autorità ha rilevato come l'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice e accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Farmindustria, in relazione sia al monitoraggio degli aumenti applicati dalle singole imprese, sia ai meccanismi di cogenza che la stessa aveva espressamente previsto e deliberato, non trovasse giustificazione nel contesto normativo delineato dall'articolo 36, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che riconosce un potere di intervento in capo al Ministro della Sanità nel caso di ingiustificati aumenti di prezzo.

In relazione alla riduzione della concorrenza nell'attività promozionale, dai documenti acquisiti in sede istruttoria è emerso che Farmindustria è intervenuta a regolamentare con norme, in gran parte cogenti, l'attività delle imprese associate in particolare per quanto concerne la distribuzione dei campioni ai medici e le modalità di organizzazione, sponsorizzazione e finanziamento di convegni e congressi. Tale attività ha trovato origine in una norma statutaria e si è manifestata nel codice deontologico, parte integrante dello Statuto, e in una pluralità di altre delibere associative che hanno ridotto in modo sensibile la concorrenza fra le imprese farmaceuti-

che. Le disposizioni del codice deontologico specificavano in modo dettagliato i comportamenti che le imprese avrebbero potuto tenere nell'ambito di tutta l'attività informativa-promozionale, superando di gran lunga quanto previsto dalla normativa nazionale in relazione alla correttezza dell'informazione medico-scientifica. Il codice risultava inoltre rafforzato da particolari meccanismi di cogenza che prevedevano, tra l'altro, un articolato sistema istruttorio e sanzionatorio volto ad assicurare il suo rispetto da parte delle imprese. Tale attività di controllo è stata svolta da appositi organi associativi, mentre alla Giunta di Farmindustria veniva attribuita la funzione decisionale in merito all'applicazione di sanzioni disciplinari e/o pecuniarie. Di tutta l'attività di controllo veniva data pubblicità alle altre imprese associate, sia con comunicazioni dirette che attraverso un apposito bollettino. L'Autorità ha osservato come tali interventi da parte di Farmindustria abbiano comportato una limitazione della libertà di azione di ciascuna impresa, che si è riflessa sul grado di concorrenza nel mercato, dal momento che hanno interessato le più importanti iniziative informativo-promozionali sulle quali si confrontano le imprese farmaceutiche. In particolare, nel 1994 e nel 1998, con riferimento a periodi di durata rispettivamente di nove e quattro mesi, alcune delibere hanno stabilito in modo preciso la riduzione e l'eliminazione di alcune attività informative-promozionali, quali la distribuzione di campioni, la pubblicità su riviste specializzate e i corsi di aggiornamento, mentre le norme del codice deontologico relative alle manifestazioni internazionali, nazionali, regionali e alle riunioni scientifiche locali hanno limitato fortemente lo svolgimento di tale attività.

Significativa inoltre è risultata l'attività di Farmindustria volta a ridurre la concorrenza nell'ambito delle forniture ospedaliere, attraverso l'adozione di una norma deontologica volta a individuare il prezzo di fornitura dei farmaci alle strutture ospedaliere e di atti volti a promuovere l'utilizzo del Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (Rti) come modalità di partecipazione alle gare. Sotto questo profilo, le imprese produttrici di farmaci sono tenute, in base a una precisa disposizione di legge, a concedere agli enti ospedalieri e agli istituti pubblici di ricovero e cura uno sconto non inferiore al 50% del prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali. In questo contesto, Farmindustria ha approvato una specifica norma deontologica, con la quale ha stabilito una presunzione di carattere generale, ovvero che le offerte a un prezzo inferiore al minimo sconto stabilito dalla legge fossero da ritenersi vendite sottocosto (inferiori al costo medio variabile) e in tal senso atti di concorrenza sleale, salva la prova contraria. Tale norma, inserita nel codice deontologico nel dicembre 1995, è stata poi eliminata dal codice deontologico

trasmesso alle imprese nel marzo 1998 in sostituzione di quello del 1995. L'Autorità ha giudicato particolarmente restrittiva tale norma deontologica sotto almeno tre profili. Il primo è che l'area delle forniture ospedaliere rappresenta l'unico ambito in cui le imprese farmaceutiche possono confrontarsi sul prezzo di offerta per le specialità il cui prezzo al pubblico è sottoposto a regolamentazione. Il secondo profilo è che, essendo stata inserita nel codice deontologico, tale disposizione era assistita dai meccanismi di controllo e sanzionatorio sopradescritti che la rendevano cogente. Il terzo profilo è che tale alterazione del processo concorrenziale si è manifestata nell'ambito di gare pubbliche, ovvero proprio nei confronti di quei particolari meccanismi di selezione previsti dalla legge da parte di acquirenti di natura pubblica, i quali si aspettano legittimamente la presentazione di offerte competitive. Al riguardo, l'Autorità ha inoltre sottolineato come non vi sia alcun legame fra uno sconto superiore al 50% e l'esistenza di una vendita sottocosto, la quale va individuata caso per caso sulla base di precisi criteri economici. Sempre nell'ambito delle forniture ospedaliere significativa appare anche l'attività svolta da Farindustria per promuovere l'utilizzo del Rti al fine di ridurre la concorrenza fra le imprese farmaceutiche, individuando come limite derivante dall'applicazione delle regole di concorrenza il non superamento di una specifica quota aggregata di mercato, determinata nel 40%. A fianco dell'attività relativa alle forniture ospedaliere hanno assunto altresì rilevanza le ulteriori attività associative volte a definire le condizioni commerciali che le imprese associate dovevano applicare alle strutture pubbliche di solo ricovero o cura e alle strutture private di ricovero e cura. Dai documenti istruttori è risultato che Farindustria ha definito le condizioni da applicare per le forniture ospedaliere alle strutture cui non si applica testualmente la norma sullo sconto ospedaliero, stabilendo un livello di sconto pari a quello che viene effettuato al canale distributivo (33%), i termini di pagamento e la possibilità o meno di effettuare forniture dirette.

Infine, l'ultima violazione messa in luce dalle risultanze istruttorie ha riguardato l'attività associativa volta a impedire o limitare lo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia. Tale attività si è tradotta in particolare nella comunicazione, da parte del Presidente dell'associazione di categoria a tutte le imprese aderenti, della posizione ufficiale assunta da Farindustria di netta contrarietà allo sviluppo di tale segmento di mercato, accompagnata dalla precisa richiesta alle imprese associate di assumere e sostenere una posizione coerente a quella associativa in tutte le sedi rilevanti. L'Autorità ha ritenuto che tale condotta realizzasse un illegittimo coordinamento delle imprese associate su un aspetto inerente alla loro autonomia commerciale e imprenditoriale, in quanto relativa a

una tematica direttamente attinente alle strategie e alle prospettive economiche e commerciali delle imprese associate. Inoltre, è emersa l'esistenza di un accordo fra multinazionali e piccole e medie imprese italiane, raggiunto all'interno di Farindustria, per la cessione di licenze relative a prodotti di minore valore di mercato. Tale accordo riguardava attività commerciali di immediato rilievo commerciale, che non sarebbero state realizzate dalle imprese sulla base di autonome scelte imprenditoriali e che hanno trovato, quale principale motivazione economica, quella volta alla protezione delle specialità rispetto all'ingresso dei farmaci generici. In particolare, è emerso che attraverso tale accordo programmatico, si venivano a creare vincoli fra multinazionali e piccole imprese che, se da un lato erano volti a soddisfare l'esigenza di queste ultime di disporre di farmaci in licenza, dall'altro perseguivano l'obiettivo di ridurre i loro incentivi a entrare nel mercato dei farmaci generici.

L'Autorità ha ritenuto che tutti i comportamenti sopradescritti integrassero gli estremi di intese lesive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, deliberando che Farindustria cessasse dall'attuazione e continuazione delle infrazioni accertate e si astenesse da ogni altro accordo che avesse oggetto o effetto analogo a quello accertato.

Alcon Laboratories-Innovation Technologies

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Alcon Laboratories Inc. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione da parte di Alcon Laboratories Inc. della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998.

La società Alcon Laboratories è di nazionalità statunitense e appartiene al gruppo controllato dalla società Nestlé Sa, attivo a livello mondiale in diversi settori, tra cui la produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici, in cui opera anche il gruppo Innovation Technologies. L'operazione di concentrazione in esame aveva per oggetto l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Innovation da parte di Alcon. Al momento dell'operazione di concentrazione, il gruppo Innovation operava quasi esclusivamente negli Stati Uniti e realizzava le proprie vendite in Italia solo attraverso un distributore indipendente che importava i prodotti da Infinitech Inc., società controllata da Innovation.

Le società Alcon e Nestlé, con le memorie fatte pervenire all'Autorità, pur non contestando l'esistenza di un'inottemperanza

all'obbligo di comunicazione preventiva ai fini della eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria, hanno addotto a giustificazione del proprio ritardo il fatto che non era loro noto, prima dell'acquisizione, che una parte del fatturato di Innovation fosse realizzato in Italia. In particolare, le parti hanno rilevato la mancata coscienza e volontarietà del loro comportamento omissivo, sottolineando che è stato di fatto impossibile accertare l'esistenza dell'obbligo di comunicazione, considerato che l'operazione è intervenuta negli Stati Uniti tra soggetti non italiani, che il gruppo Innovation svolgeva la sua attività quasi esclusivamente negli Stati Uniti, realizzando solo l'1,1% del proprio fatturato in Europa, e che non aveva alcuna struttura commerciale in Italia, dove ha venduto solo a un importatore indipendente beni per un quantitativo esiguo rispetto al fatturato del settore. Le parti hanno inoltre sottolineato la ridottissima rilevanza economica dell'operazione, sia in termini assoluti, per quanto riguarda le vendite effettuate dal gruppo Innovation in Italia, sia in termini dell'incremento della quota di mercato del gruppo Nestlé derivante dall'operazione.

L'Autorità ha ritenuto che gli elementi raccolti fossero tali da poter escludere l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90. In particolare, la circostanza che Innovation avesse realizzato il proprio fatturato in Italia solo ed esclusivamente attraverso un distributore indipendente per quantitativi del tutto marginali rispetto al complessivo volume di affari, ha reso plausibile che la società acquirente abbia potuto verificare l'esistenza dei presupposti per la notifica all'Autorità italiana solo nel momento in cui è subentrata nella gestione effettiva dell'impresa acquisita.

Bracco-Byk Gulden Italia-Farmades-Nycomed Amersham Sorin-Schering

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Bracco Spa, Byk Gulden Italia Spa, Farmades Spa, Nycomed Amersham Sorin Srl e Schering Spa a seguito di una segnalazione presentata da un'Azienda sanitaria locale toscana, l'Asl 12 Versilia. Nella segnalazione, l'Azienda sanitaria lamentava che, nell'ambito di una gara per la fornitura di mezzi di contrasto non ionici a uso radiologico, svoltasi nel 1997, le suddette imprese farmaceutiche avevano presentato offerte di importo identico e che analoga condotta si era già riscontrata nei quattro anni precedenti.

Dalle informazioni raccolte dall'Autorità è emerso che la pratica segnalata dalla Asl 12 Versilia trova analoghi riscontri anche presso altre Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere della

regione Toscana. L'istruttoria avviata è volta a verificare se il parallelismo osservato delle offerte di prezzo formulate in occasione di alcune gare e trattative private per le forniture di mezzi di contrasto non ionici ad Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere sia il risultato di una intesa restrittiva della concorrenza posta in essere dalle sopraindicate imprese farmaceutiche.

Inoltre, il procedimento mira a verificare se il parallelismo dei prezzi di offerta osservato costituisca manifestazione di una più ampia intesa tra le imprese interessate volta a coordinare la loro condotta commerciale nelle forniture dei mezzi di contrasto sull'intero territorio nazionale. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per violazione del divieto di intesa restrittiva della concorrenza nei confronti di imprese produttrici di conglomerato bituminoso (CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI). Inoltre, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi utilizzati nelle opere di ingegneria (SEGNALAZIONE IN MERITO ALLE NORME PER IL RILASCIO DELL'ATTESTATO DI CONFORMITÀ PER I CEMENTI DESTINATI ALLE OPERE DI INGEGNERIA STRUTTURALE E GEOTECNICA).

Consorzio Qualità Veneta Asfalti

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Asfalti Piovese Srl, Calcestruzzi & Conglomerati Bituminosi Padova Srl, Carta Isnardo Spa, F.lli Girardini Spa, Ghiaia Brenta Srl, Italasfalti Spa, Italghiaia Spa, Superbeton Spa, Ruzza Srl, Salima Srl, Sig Spa, Tecnoasfalti Srl e Vaccari Antonio Giulio Spa e nei confronti del Consorzio Qualità Veneta Asfalti, cui partecipano in qualità di consorziate le suddette società, per accertare presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione ad alcuni comportamenti posti in essere nell'ambito del Consorzio. Successivamente l'istruttoria è stata estesa sotto il profilo soggettivo alle società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che, pur non essendo mai divenute consorziate *de jure*, nel corso del procedimento hanno presentato richiesta di partecipazione al Consorzio, accettandone le disposizioni contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento.

Il Consorzio Qualità Veneta Asfalti è un consorzio di diritto privato, senza finalità di lucro, cui possono partecipare tutte le imprese

produttrici di conglomerato bituminoso che hanno sede e operano nel Veneto. L'atto costitutivo, lo statuto e il regolamento interno del Consorzio contenevano disposizioni volte alla ripartizione della produzione sulla base delle quote storiche, alla fissazione di particolari condizioni e modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso da parte delle imprese consortili nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita, al divieto esplicito delle vendite sottocosto da parte dei consorziati, allo scambio di informazioni su base stabile di dati sui costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso. Erano inoltre previsti meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

Dalla documentazione raccolta nel corso del procedimento istruttorio è emerso che tutte le disposizioni anticoncorrenziali contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento consortile e individuate nel provvedimento di avvio come potenzialmente lesive della concorrenza hanno trovato effettiva applicazione e prodotto effetti consistenti, sia nel mercato geografico rilevante sostanzialmente coincidente con le province di Vicenza, Padova e Rovigo, per il triennio che va dal 1996 al 1998, sia nel mercato geografico rilevante delle province di Treviso e Venezia, a partire dal luglio 1998. Il rispetto delle disposizioni consortili da parte delle imprese che hanno preso parte all'intesa è stato assicurato dalle caratteristiche stesse del cartello, le quali, unitamente alle peculiarità del mercato del conglomerato bituminoso, tra cui in particolare l'elevata incidenza dei costi variabili rispetto ai costi fissi che riduce i vantaggi associati a comportamenti opportunistici, ne hanno consentito la stabilità nel tempo e l'estensione a un mercato geografico distinto rispetto a quello originariamente interessato.

I riscontri fattuali hanno mostrato che il meccanismo di ripartizione della produzione è stato attuato sia mediante interventi preventivi con i quali si procedeva alla riequilibratura delle quote assegnate ripartendo le forniture tra le imprese consorziate, sia con interventi correttivi successivi quando, alla fine di ogni trimestre, si procedeva al conteggio della somma dovuta da ciascuna impresa al fondo consortile per il mancato rispetto delle quote e, a fine anno, le imprese in sovrapproduzione versavano i contributi di mutuo soccorso alle imprese in sottoproduzione. La ripartizione della produzione è stata raggiunta anche mediante una evidente ripartizione dei clienti più importanti. A tal fine, le imprese hanno sottoscritto la quota di produzione assegnata dal Consorzio, adempiuto all'obbligo di comunicare i dati di produzione, di consegnare la lista dei clienti e di segnalare preventivamente i lavori ottenuti e proceduto a effettuare i conguagli in denaro. Le poche inadempienze a tali obblighi sono state puntualmente sanzionate. Il meccanismo di ripartizione della produ-

zione ha coinvolto anche le società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che hanno sottoscritto la quota di produzione a esse assegnata dal Consorzio, proceduto allo scambio di informazioni sui dati di produzione e segnalato i lavori ottenuti. Tali società non hanno, invece, versato contribuzioni in denaro a compensazione delle posizioni di sovrapproduzione o di sottoproduzione riscontrate nei prospetti elaborati dal Consorzio per i mesi di luglio, agosto e novembre 1998.

Dai documenti esaminati è anche risultato che in ambito consortile venivano fissati i prezzi minimi di vendita del conglomerato bituminoso e che il cartello di prezzo così costituito, rafforzato dalla previsione di un massimale di sconti da applicarsi unitariamente ai clienti, veniva costantemente aggiornato, sulla base delle esigenze manifestate nelle assemblee consortili dalle imprese aderenti all'intesa ed è stato rispettato dalle imprese, che ne hanno sostanzialmente riprodotto il contenuto nei listini da esse applicati ai clienti. In proposito, occorre rilevare come il sistema di fissazione dei prezzi fosse d'altra parte del tutto coerente con il meccanismo delle quote di produzione, in quanto entrambi producono la soppressione della concorrenza di prezzo tra le imprese. Infatti, in mercati come quello in esame, dove la domanda appare sostanzialmente inelastica al prezzo, variazioni in diminuzione del prezzo di una singola impresa non determinano un aumento della domanda complessiva, ma soltanto una diversa ripartizione della stessa fra le imprese, ripartizione che, in cartelli di questo tipo, viene impedita dalla fissazione di quote di produzione.

L'Autorità ha ritenuto che, in ragione della quota di mercato detenuta dall'insieme delle imprese sui mercati della produzione e vendita di conglomerato bituminoso nelle province di Vicenza, Padova e Rovigo e nelle province di Treviso e Venezia, pari rispettivamente al 98% e all'87%, l'intesa in esame fosse idonea a produrre una notevole alterazione del libero dispiegarsi del gioco della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. È stato quindi deliberato che, in ragione della gravità e durata delle infrazioni realizzate, venissero comminate alle imprese nei confronti delle quali era stata aperta l'istruttoria sanzioni amministrative pecuniarie dall'1 al 5% del loro fatturato, per un ammontare complessivo di oltre 4.000 milioni di lire.

Segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica

Nel marzo 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno, dei Lavori Pubblici e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in rela-

zione al decreto ministeriale 12 luglio 1999, n. 314, recante norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica. Il decreto prevede che, dalla sua entrata in vigore (12 marzo 2000), i produttori di cemento dovranno ottenere il rilascio di un attestato di conformità a determinati standard qualitativi per la commercializzazione del prodotto nel territorio nazionale. L'attestato di conformità sarà rilasciato dall'Istituto centrale per l'industrializzazione e la tecnologia edilizia (I.C.I.T.E.) del C.N.R., nonché da altri organismi appositamente abilitati in base a procedure stabilite in un decreto ministeriale in corso di approvazione.

L'Autorità ha rilevato l'impossibilità per gli operatori di ottenere il rilascio dell'attestato di conformità, in base alle procedure previste dal decreto ministeriale n. 314/99, prima dell'entrata in vigore dello stesso. Nel corso delle indagini è anche emerso che non è stata finora espressa da parte del Servizio Tecnico Centrale della Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici alcuna valutazione di equivalenza delle procedure adottate da organismi di certificazione di altri paesi dell'Unione europea e dell'EFTA, come invece veniva richiesto dal decreto. Tale situazione appare suscettibile di comportare una chiusura del mercato nazionale alle importazioni dall'estero, che potrà essere risolta solo una volta che l'I.C.I.T.E. e altri organismi abilitati rilasceranno gli attestati di conformità.

L'Autorità ha segnalato, pertanto, l'opportunità di posticipare il momento di entrata in vigore del decreto n. 314/99 e, in particolare, di prorogare l'operatività dell'attuale sistema di certificazione, sino a quando le imprese operanti nel settore avranno completato le procedure per l'ottenimento dell'attestato di conformità, organismi diversi dall'I.C.I.T.E. avranno ottenuto l'abilitazione al rilascio degli attestati, e, infine, saranno state effettuate le valutazioni di equivalenza delle procedure adottate da organismi di altri Paesi comunitari o EFTA.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di caldaie a gas (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS). E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel novembre 1998, volta ad accertare presunte intese restrittive della concorrenza e possibili comportamenti abusivi nella produzione e distri-

**Gli interventi
dell'Autorità**

buzione di fiammiferi, in violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI). E' inoltre in corso un'istruttoria relativa a possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nel settore ascensoristico (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas

Nell'aprile 1999, a seguito di una serie di denunce da parte di consumatori e imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di quattro produttori di caldaie murali: Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione delle reti di assistenza con l'ausilio di distributori esclusivisti territoriali, al rifiuto di concedere ai manutentori indipendenti pezzi di ricambio originali e all'applicazione di condizioni differenti, per l'acquisto di ricambi, a manutentori indipendenti e reti di assistenza.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati potevano essere il frutto di intese concordate tra le imprese in ambito associativo. Sotto quest'ultimo profilo, è stato rilevato che i maggiori produttori di caldaie in Italia, sin dal 1991 si sono dotati di una struttura associativa, trasformata nel 1995 in un consorzio denominato Pool Aziende Servizio Sicurezza Gas (di seguito Pass Gas); nel 1996 il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare l'eventuale intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, l'istruttoria è stata estesa dal punto di vista soggettivo nei confronti del consorzio stesso, nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento.

Dall'esame delle risultanze istruttorie è emerso che il consorzio Pass Gas ha svolto altre funzioni oltre a quelle statutarie. In particolare, al fine di controllare il processo di sostituzione delle caldaie installate e, al contempo, di ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nell'attività di manutenzione e installazione degli impianti, le imprese consorziate hanno concordato le misure da intraprendere per fronteggiare la nuova situazione creatasi sul mercato dell'assistenza a seguito dell'introduzione dell'obbligo di manutenzione periodica delle caldaie. In particolare, le imprese aderenti a Pass Gas, coordinando l'organizzazione e il ruolo da assegnare ai rispettivi Centri di Assistenza Tecnica (CAT), la cui esistenza è prevista dallo statuto quale prerequisito per la partecipazione al consorzio stesso, hanno

discusso e affrontato congiuntamente tematiche inerenti al rafforzamento delle rispettive reti di assistenza tecnica nei confronti degli operatori indipendenti sul mercato dell'assistenza. L'intesa prevedeva l'esclusiva territoriale dei CAT per la manutenzione delle caldaie, l'obbligo in capo ai CAT di acquistare pezzi di ricambio originali esclusivamente dalla società produttrice e il divieto ai CAT di operare sul mercato del bene primario delle caldaie.

Un coordinamento delle politiche commerciali fra le imprese partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas è anche individuabile nella vicenda relativa alla società Si Servizi Spa (SIS), il principale operatore nazionale nell'attività di assistenza sugli impianti termici. Tale società nel 1995 si era rivolta al consorzio Pass Gas per ricercare un accordo finalizzato, in primo luogo, all'ottenimento di pezzi di ricambio originali alle stesse condizioni riconosciute dai produttori ai propri CAT. L'accordo in questione non è mai stato perfezionato per l'impossibilità di avere assicurazioni circa l'effettivo rispetto da parte di SIS della condizione relativa alla sostituzione "marca su marca" delle caldaie. Dalle risultanze istruttorie è emerso un ulteriore riscontro fattuale dell'esistenza di un complesso ambito di coordinamento fra le imprese concorrenti nei mercati della produzione e vendita di caldaie a gas e dell'assistenza e manutenzione di tali impianti. Le imprese, infatti, si sono coordinate, all'interno dell'organo consortile, per rispondere in modo congiunto e uniforme alla richiesta di pezzi di ricambio dei loro prodotti da parte di SIS. In secondo luogo, esse hanno subordinato il raggiungimento dell'accordo al rispetto della condizione di sostituzione delle caldaie "marca su marca". In terzo luogo, in mancanza di sicurezza circa il mantenimento di tale impegno, esse hanno collettivamente deciso di non stipulare un accordo-quadro per fornire pezzi di ricambio a condizioni economiche analoghe a quelle dei CAT.

Accanto al coordinamento sopra descritto, gli elementi acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno dimostrato che tutte le imprese produttrici partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas hanno adottato politiche commerciali volte alla restrizione dell'offerta di pezzi di ricambio originali ai manutentori indipendenti. In particolare, si sono osservati episodi sia di esplicito rifiuto di fornire pezzi di ricambio originali a terzi, sia di fornitura a prezzi sostanzialmente maggiori rispetto a quelli praticati dalle imprese ai propri CAT. La natura escludente dei comportamenti posti in essere dai produttori di caldaie a danno degli operatori indipendenti di assistenza è stata testimoniata da numerosi riscontri fattuali.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa sopradescritta, oltre ad avere un oggetto restrittivo della concorrenza nei mercati della produzione e assistenza delle caldaie a gas, abbia determinato una duplice serie di effetti restrittivi, sia nei confronti dei manutentori indipendenti, sia nei rapporti di concorrenza fra le imprese produttrici, che detengono complessivamente una quota superiore al 50% del totale del mercato italiano delle caldaie murali. Sotto il primo profilo, gli effetti del coordinamento tra le imprese produttrici aderenti al Comitato Esecutivo di Pass Gas, sia nelle trattative con SIS che, più in generale, nell'attività di fornitura di pezzi di ricambio, hanno sicuramente ostacolato l'attività degli operatori indipendenti nel settore dell'assistenza. Al riguardo, non sono state ritenute giustificazioni idonee a consentire una limitazione dell'attività dei manutentori indipendenti quelle connesse a presunte esigenze di sicurezza, in quanto a tale fine le condizioni per l'esercizio dell'attività di assistenza sono comunque fissate dalla legge n. 46/90²³. Quanto ai rapporti tra imprese produttrici, le evidenze raccolte hanno dimostrato che le strategie adottate dalle imprese hanno avuto come effetto quello di restringere la concorrenza fra gli operatori al fine di preservare la propria quota di mercato.

Pertanto, l'Autorità, ha ritenuto che le società Ocean Idroclima Spa, Vaillant Spa, Iaber Spa, Ferroli Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa, Riello Bruciatori Legnago Spa e Saunier Duval Italia Spa, tutte partecipanti alle riunioni del Comitato Esecutivo di Pass Gas nel periodo rilevante ai fini dell'intesa, avessero posto in essere una pratica concordata tra imprese produttrici di caldaie murali in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In considerazione della gravità di tali comportamenti restrittivi, l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle suddette società nella misura del 2,5% del fatturato, pari complessivamente a oltre 13 miliardi di lire.

Otis-Kone Italia-Schindler

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa volto ad accertare possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 in relazione al rifiuto di fornitura di pezzi di ricambio per i propri ascensori e a presunti accordi o pratiche concordate intercorrenti tra le stesse in ordine al coordinamento delle proprie strategie commerciali. L'istruttoria ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentavano difficoltà a operare sia nei mercati delle installazioni, sia nei mercati della manutenzione degli

ascensori a causa dei comportamenti tenuti da Otis, Kone Italia e Schindler. In particolare, secondo quanto segnalato, al momento dell'installazione degli ascensori le tre imprese vincolerebbero i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Inoltre, le imprese rifiuterebbero di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e ai manutentori indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'istruttoria dovrà accertare se le imprese Otis, Kone Italia e Schindler detengano una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio dei propri ascensori e se, in tale eventualità, esse abbiano abusato di tale posizione tenendo comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza. Infine, l'istruttoria è volta a verificare se tali comportamenti siano il frutto di un coordinamento tra le tre imprese in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Sulla base di documenti acquisiti nel corso del procedimento, nell'ottobre e nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato di estendere l'istruttoria in merito alla presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 all'Associazione Nazionale Industrie Ascensori e Scale Mobili (Assoascensori) e alle imprese a essa aderenti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

ENERGIA ELETTRICA

L'effettiva liberalizzazione del settore elettrico è subordinata al completamento della fase di attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79 emanato dal Governo il 16 marzo 1999, in recepimento della direttiva 96/92/CE²⁴. Dal 1° aprile 1999 l'Enel ha cessato di svolgere in regime di riserva legale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica sul territorio nazionale. Attualmente, le uniche attività riservate allo Stato riguardano la trasmissione e il dispacciamento di energia elettrica. L'attività di distribuzione è svolta in regime di concessione, rilasciata dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Benché nel corso del 1999 siano intervenute numerose iniziative da parte dei

**Evoluzione
del settore**

23. Legge 5 marzo 1990, n. 46, recante "Norme per la sicurezza degli impianti".

24. Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre

1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, in GUCE L 27/20 del 30 gennaio 1997.

principali attori coinvolti nel processo di liberalizzazione, occorre rilevare che per alcune questioni fondamentali per dare concreta esecuzione alle disposizioni e, quindi, alla promozione di un'effettiva concorrenza nel mercato elettrico, i tempi decisionali sono stati piuttosto lunghi. Tra gli aspetti più critici si possono evidenziare: la scelta della modalità di cessione delle centrali elettriche di Enel per un totale di 15.000 MW di potenza; l'individuazione degli oneri generali di sistema tra cui gli *stranded costs* da riconoscere all'ex monopolista; l'assegnazione della titolarità e delle funzioni al gestore della rete di trasmissione nazionale; la razionalizzazione delle reti locali di distribuzione nei casi di presenza di due concessionari.

A un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 79/99, il mix di regole e incentivi ivi definiti non sembra aver prodotto appieno gli effetti desiderati. Enel mantiene ancora una posizione dominante nella fase di generazione e di vendita di energia elettrica al mercato libero²⁵. I generatori nazionali diversi da Enel producono, infatti, solo energia elettrica destinata all'autoconsumo ed energia elettrica da fonti alternative e rinnovabili rivenduta, sulla base di convenzioni di lungo periodo²⁶, a prezzi incentivati al gestore della rete di trasmissione nazionale. Sebbene il gestore della rete di trasmissione nazionale abbia piena titolarità e funzioni dal 1° aprile 2000, l'assunzione dei diritti e degli obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica da terzi produttori indipendenti presuppone l'emanazione di un apposito decreto ministeriale²⁷. Fino ad allora, quindi, tale funzione rimarrà in capo a Enel. Allo stato dei fatti, quindi, l'unica forma di concorrenza sul mercato elettrico libero sarà, per l'anno 2000, quella determinata dall'energia importata dall'estero, che rappresenta una quota assai limitata (di poco superiore al 15%) dell'intera domanda destinata ai clienti idonei.

Il riassetto di Enel

Il decreto legislativo n. 79/99 oltre alla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione ed esportazione e vendita ai clienti finali, ha sancito anche la separazione societaria di Enel. Quest'ultima si è, quindi, dotata di un nuovo assetto organizzativo con la costituzione di una holding e di cinque società operative cui ha conferito, in data 27 settembre 1999, i beni e le spettanze necessarie per lo svolgimento delle attività loro attribuite. Le nuove società operano nella generazione di energia elettrica da fonte termo-idroelettrica (Enel Produzione Spa) e da fonti rinnovabili (Erga Spa), nella trasmissione di energia elettrica (Enel Terna Spa), nella distribuzione e vendita ai clienti vincolati (Enel Distribuzione Spa) e nella vendita ai clienti idonei (Enel Trade Spa). La nuova struttura organizzativa continua a essere caratterizzata da un assetto di proprietà unico e, quindi, dalla presenza di Enel in tutte le diverse fasi produttive.

L'attività di generazione

Con riferimento alla possibilità di creare un mercato concorrenziale della generazione di energia elettrica, la dismissione dei 15.000 MW di capacità produttiva da parte di Enel²⁸ riveste un'importanza cruciale per garantire ai clienti idonei forniture alternative a quelle offerte da Enel stessa. Un'accelerazione della promozione della concorrenza nel mercato elettrico potrebbe, infatti, provenire dalla possibilità di ingresso di nuovi produttori indipendenti dotati di una adeguata capacità di generazione.

Con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 25 gennaio 2000, sono state delineate le modalità di vendita delle centrali elettriche Enel. In conformità con quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 1999²⁹ e dal Piano per la cessione degli impianti predisposto da Enel sono state costituite tre società per azioni, denominate Eurogen Spa, Elettrogen Spa e Interpower Spa, a cui Enel ha conferito le centrali da dismettere³⁰. La vendita delle centrali di Enel sarà effettuata tramite il ricorso alla procedura di cessione con trattativa diretta piuttosto che tramite gara. In ogni caso, ciascun potenziale acquirente potrà concorrere al controllo di una sola delle tre società oggetto di dismissione. La cessione delle tre società di generazione dovrà essere completata entro il 1° gennaio 2003.

Gli oneri generali del sistema elettrico

Sul sistema elettrico nazionale pesano gli oneri generali relativi ai costi sostenuti per l'attività di generazione di energia elettrica durante il regime di monopolio legale di Enel e non più recuperabili in conseguenza dell'apertura alla concorrenza dei mercati (cosiddetti *stranded costs*). Il recente decreto ministeriale sulle modalità di

25. Il mercato libero è costituito dai clienti idonei così come definiti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 79/99.

26. Si tratta del vecchio regime di cessione di energia prodotta da fonti rinnovabili e/o alternative dai generatori privati introdotto dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (articoli 20 e 22) e regolato dal provvedimento CIP 29 aprile 1992, n. 6. Il decreto legislativo n. 79/99, all'articolo 3, comma 12, ha determinato che l'energia elettrica di cui sopra dovrà essere ceduta al gestore della rete elettrica nazionale.

27. L'emanazione del relativo decreto ministeriale spetta al Ministero dell'Industria, a norma dell'articolo 3,

comma 12, del decreto legislativo n. 79/99.

28. Ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 79/99.

29. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 4 agosto 1999, recante "Approvazione del piano per le cessioni degli impianti di Enel Spa, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e delle relative modalità di alienazione".

30. I criteri impiegati per l'individuazione delle centrali da dismettere sono fondati su: un equilibrato mix di impianti di base e di punta; un mix diversificato di fonti di energia primaria; un'adeguata articolazione geografica.

trattamento e di quantificazione di detti oneri ha fissato, a partire dal 1° gennaio 2000, i tempi di rimborso degli *stranded costs* direttamente collegati all'entrata in vigore della direttiva 96/92/CE, prevedendo un periodo di sette anni per gli obblighi contrattuali e investimenti relativi a impianti e un periodo di dieci anni per i costi derivanti dalla rilocalizzazione delle attività di gas naturale liquefatto importato da Enel dalla Nigeria. Quanto all'esatta identificazione degli ammontari eventualmente da rimborsare, essa è rinviata a successivi decreti e delibere. Il decreto interministeriale e le successive delibere dovranno, comunque, essere notificati ufficialmente alla Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea che valuterà la loro ammissibilità.

Il Gestore della rete di trasmissione nazionale

Il decreto legislativo n. 79/99 prevedeva la figura del gestore della rete di trasmissione nazionale per l'esercizio delle attività di trasmissione e di dispacciamento dell'energia elettrica, ivi compresa la gestione unificata della rete di trasmissione nazionale. Veniva attribuito al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato il compito di assegnare la titolarità a un'apposita società costituita da Enel e di disciplinare le funzioni pubblicistiche e gli indirizzi strategici del gestore della rete.

In data 27 aprile 1999, Enel ha costituito la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa", cui ha successivamente conferito tutti i beni, eccettuata la proprietà della rete, inerenti alle attività assegnate dal decreto di liberalizzazione al gestore della rete di trasmissione nazionale. A seguito dell'emanazione del decreto 21 gennaio 2000 del Ministero dell'Industria, la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa" ha assunto, dal 1° aprile 2000, titolarità e funzioni del gestore della rete. Contestualmente le azioni della società sono state assegnate a titolo gratuito al Ministero del Tesoro.

Nella fase iniziale di liberalizzazione del settore elettrico, fino al 1° aprile 2000, la società Enel ha, quindi, operato a tutti gli effetti in qualità di gestore della rete di trasmissione nazionale, svolgendo in esclusiva le attività inerenti la gestione della rete di trasmissione nazionale, l'interconnessione con l'estero e la predisposizione dei provvedimenti in materia di vettoriamento di energia elettrica e di importazione.

Al fine di assicurare un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione nazionale, che si configura come un monopolio naturale, il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete tutti i soggetti che ne facciano richiesta nel rispetto delle condizioni tecni-

che ed economiche stabilite per il servizio di vettoriamento³¹ dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas. Tra le disposizioni contenute nella direttiva del Ministero dell'Industria del 21 gennaio 2000, è previsto che il gestore debba adottare un codice di trasmissione e dispacciamento che disciplini le relative attività e i rapporti tra il gestore stesso, gli utenti e i proprietari delle reti di trasmissione. Inoltre, nelle more della costituzione dell'Acquirente Unico, il gestore della rete di trasmissione nazionale svolgerà le funzioni di garante della fornitura di energia elettrica ai clienti vincolati, cedendo ai distributori l'energia elettrica da fonti rinnovabili acquistata dai generatori alle condizioni pattuite nelle convenzioni di lungo periodo con Enel.

Il dispacciamento dell'energia elettrica avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta "passante"; dopo tale data il gestore della rete organizzerà un mercato all'ingrosso dell'energia, funzionante secondo la modalità del merito economico.

L'attività di importazione

Cessato il monopolio legale di Enel, attualmente le modalità e le condizioni per le importazioni di energia elettrica in Italia sono disciplinate, oltre che dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/99, anche da una serie di delibere adottate dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas nel corso del 1999³². In ottemperanza al decreto legislativo n. 79/99, Enel, in veste di gestore della rete, ha individuato nell'ottobre 1999 la massima capacità di interconnessione con l'estero disponibile per nuovi impegni contrattuali in materia di importazione di energia elettrica, determinata con riferimento alla capacità complessiva di trasporto delle linee di interconnessione con l'estero, alla ripartizione della capacità di trasporto tra le reti estere dei paesi confinanti e in applicazione dei criteri di sicurezza definiti da Enel in qualità di gestore della rete. Al netto dei contratti di importazione pluriennali e annuali sottoscritti da Enel, la capacità disponibile per le importazioni dell'anno 2000 ammonta nei periodi estivi (da aprile a luglio e da settembre a ottobre) a 5000 MW, in agosto a 2200 MW e nei periodi invernali (da novembre a marzo) a 5400 MW. Per l'anno 2000, il 48% della capacità di importazione disponibile è stata destinata al mercato libero, mentre il restante 52% è riservato al mercato vincolato.

31. Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 18 febbraio 1999, n. 13.

32. Trattasi delle seguenti delibere: n. 13 del 18 febbraio 1999; n. 162 del 28 ottobre 1999, così come modificata dalla delibera n. 172 dell'11 novembre 1999, recante "Disposizioni urgenti in materia di impor-

tazioni di energia elettrica ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 79/99"; n. 180 del 3 dicembre 1999, che disciplina le modalità e le condizioni delle importazioni in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti.

A causa dell'insufficienza di capacità di trasporto disponibile, per l'anno 2000 le richieste di vettoriamento di energia elettrica importata sono state allocate tendo conto di un tetto massimo per soggetto richiedente, pari al 20% della massima capacità disponibile, e di un limite alla quota importabile per paese non superiore al 15% della capacità massima di trasporto disponibile da ciascun paese confinante con l'Italia. L'individuazione di limiti alla capacità di importazione, per singolo operatore e per paese, risponde all'esigenza di consentire opportunità di accesso all'interconnessione con l'estero al maggior numero di importatori.

L'attività di distribuzione di energia elettrica

Infine, con riferimento all'attività di distribuzione di energia elettrica, che presenta condizioni di monopolio naturale locale, il decreto legislativo n. 79/99 ha previsto che, entro il 31 marzo 2001, operi in ogni territorio comunale un unico concessionario. In Italia, i Comuni in cui sono presenti più distributori sono 296; di questi, in 192 Comuni distributori diversi da Enel servono più del 20% della popolazione. La razionalizzazione della distribuzione può avvenire adottando iniziative di aggregazione tra i concessionari presenti nello stesso comune, da comunicare al Ministero dell'Industria entro il 31 marzo 2000. Nell'ambito degli specifici compiti di tutela del mercato attribuiti all'Autorità garante della concorrenza, particolare attenzione rivestiranno le intese che coinvolgano Enel Distribuzione in termini di effetti sugli assetti di mercato futuri.

Alle società di distribuzione partecipate dagli enti locali che servono almeno il 20% delle utenze, il decreto legislativo n. 79/99 concede la possibilità, in caso di mancato accordo per l'aggregazione, di richiedere a Enel la cessione dei rami d'azienda dedicati all'esercizio dell'attività di distribuzione. Tale opportunità è concessa ai 192 Comuni di cui sopra; tra questi 18 erogano energia elettrica a oltre 200.000 utenti. L'eventuale cessione dei rami d'azienda dovrà realizzarsi entro il 31 marzo 2001. Nel caso in cui le parti non raggiungano un accordo sul valore dei rami d'azienda ceduti, la norma prevede il ricorso a una procedura arbitrale.

Gli interventi dell'Autorità

Unapace-Enel

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Enel Spa, avviata a seguito di una segnalazione dell'Unione Nazionale Aziende Produttrici e Consumatrici di Energia Elettrica (di seguito Unapace). Il procedimento ha riguardato presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Enel Spa mediante la stipulazione di contratti pluriennali per la fornitura

di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. In particolare, i contratti presi in esame dal procedimento contenevano due clausole idonee a restringere la concorrenza. La prima concerneva l'estensione da uno a tre anni della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica; la seconda attribuiva a Enel un diritto di prelazione nel caso in cui il proprio cliente ricevesse offerte più vantaggiose dai concorrenti (cosiddetta "clausola inglese"). Gli accordi in esame erano stati stipulati nel corso dei mesi precedenti l'avvio dell'istruttoria e recavano scadenze che superavano il limite temporale imposto per l'attuazione della direttiva 96/92/CE negli ordinamenti degli Stati membri (19 febbraio 1999), essendo tutte comprese tra l'agosto 2000 e il giugno 2001.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni avrebbe consentito a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, per effetto della direttiva 96/92/CE, di contrarre liberamente le proprie forniture con produttori diversi da Enel. Questa restrizione assumeva particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore di Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godeva Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, risultava suscettibile di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) è stato ritenuto particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza sul mercato elettrico italiano, considerando, oltre alla posizione dominante di Enel, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

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

prese in tale ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali emerse in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Le modifiche apportate da Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica sono state ritenute sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione. Pertanto, l'Autorità, pur considerando che le preesistenti clausole di prelazione e durata configurassero una violazione del divieto di abuso di posizione dominante, di cui all'articolo 82 del Trattato CE, in quanto idonee a limitare la produzione e gli sbocchi al mercato, ha ritenuto che la società Enel avesse provveduto a rimuovere le condizioni contrattuali che le avrebbero permesso di esercitare in modo abusivo la propria posizione dominante. L'impegno assunto nell'interpretazione autentica della clausola di durata contenuta negli accordi stipulati successivamente al 1° ottobre 1998 è stato ritenuto atto a garantire ai clienti idonei, attuali e futuri, che intendano stipulare contratti per la fornitura di energia elettrica con Enel, una sufficiente libertà di potersi svincolare dal rapporto contrattuale e di beneficiare degli effetti di liberalizzazione del mercato elettrico.

GAS NATURALE

Assetto di mercato, evoluzione normativa e interventi dell'Autorità

Al centro del dibattito relativo al settore del gas naturale nel corso dell'anno è stata la questione di come dare recepimento alla direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 allo scopo di creare un mercato interno concorrenziale del gas naturale ed entrata in vigore il 10 agosto 1998. La direttiva ha stabilito norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico, disciplinando le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione e precisando i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio dell'attività di trasporto, distribuzione, fornitura e stoccaggio del gas naturale³³. Le disposizioni della direttiva impongono agli Stati membri requisiti minimi di apertura dei mercati, lasciando a ciascuno Stato la facoltà di intraprendere interventi più estesi di liberalizzazione e di dare applicazione ai principi generali sanciti dalla direttiva. L'adozione delle misure legislative regolamentari e amministrative necessarie a recepire la direttiva deve avvenire entro il 10 agosto 2000.

Il contesto italiano presenta peculiarità che lo differenziano non poco da quello dei maggiori Paesi membri, essendo caratterizzato da un quasi-monopolio di fatto in capo alla società Snam Spa

(controllata da Eni Spa) in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento estero del gas, acquisto in esclusiva della produzione nazionale di Eni, trasporto e stoccaggio) e dalla posizione dominante di Snam nella distribuzione primaria ai clienti industriali e termoelettrici. Il gruppo Eni, direttamente tramite Italgas Spa e indirettamente mediante le vendite alle imprese locali, è anche il principale fornitore delle imprese di distribuzione secondaria del gas alle famiglie e ai consumi assimilabili.

Nel 1998, il consumo di gas naturale in Italia ha raggiunto i 62 miliardi di metri cubi, destinati per il 40% ai consumi delle famiglie, per il 35% agli usi industriali e per la restante parte ai produttori di energia elettrica. Il consumo di gas naturale è costantemente cresciuto nel corso degli ultimi anni, fino a costituire più del 55% del consumo di energia delle famiglie, circa il 42% del consumo energetico industriale e circa il 25% del consumo energetico dei produttori di energia elettrica. Alcune stime recenti prevedono un'ulteriore crescita del consumo di gas naturale, pari a circa 25 miliardi di tonnellate entro i prossimi cinque anni. Poiché la produzione nazionale (per il 91% imputabile al gruppo Eni tramite Agip) soddisfa a oggi solo il 30% circa del fabbisogno nazionale, l'Italia si trova in una situazione di mercato dipendente dalle importazioni. Nel 1998, il 91% circa delle importazioni di gas naturale in Italia sono state effettuate da Snam. Di queste, circa il 10% è stato importato per conto terzi, principalmente Enel e, in misura minore, altri piccoli operatori (ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 9/91). I quantitativi importati da Snam provengono dall'Algeria (54%), dalla Russia (39%), dai Paesi Bassi (7%) attraverso tre gasdotti, controllati da Snam spesso congiuntamente con le compagnie estere che gestiscono l'estrazione e la trasmissione del gas nei diversi paesi d'origine. Per l'importazione di gas naturale da questi paesi (cui recentemente si sono aggiunti la Libia e la Norvegia) Snam ha sottoscritto contratti la cui durata è approssimativamente di 20-25 anni. Molti di questi contratti, circa il 60%, contengono clausole cosiddette "take-or-pay", che garantiscono ai produttori livelli minimi di introiti, indipendentemente dai volumi effettivamente consegnati. Spesso queste clausole sono compensate attraverso forme di flessibilità che consentono agli acquirenti di effettuare variazioni nei livelli annuali di ritiro concordati, anticipando o posticipando le quantità ritirate in un determinato arco temporale.

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

A Edison, il principale concorrente di Snam, fa capo circa lo 0,5% del totale del gas importato in Italia e circa l'11,1% della produzione totale nazionale. La evidente asimmetria esistente tra Snam e il principale concorrente Edison nella fase di approvvigionamento del gas si riflette anche nelle fasi della trasmissione e stoccaggio e della distribuzione primaria e secondaria. Con riferimento all'attività di trasmissione e stoccaggio del gas, Snam risulta proprietaria della quasi totalità della rete nazionale di trasmissione (il 97% contro il 3% di Edison) e della quasi totalità degli impianti di stoccaggio, che possono contenere fino a 28 miliardi di metri cubi. La distribuzione primaria, che rappresenta i consumi di industrie, produttori di elettricità e aziende di distribuzione, assorbe circa il 60% del gas naturale; a parte rare eccezioni nelle regioni in cui opera Edison, la quasi totalità dei consumatori primari è servita da Snam. Con riferimento alla distribuzione secondaria, si rileva che l'attività di distribuzione e rivendita a valle è oggi realizzata da un numero elevato di imprese locali, molte delle quali municipalizzate. Direttamente, tramite Italgas, e indirettamente, attraverso l'intermediazione delle imprese di distribuzione locale, Snam rappresenta anche il principale fornitore nella fase della distribuzione secondaria. Complessivamente, Snam soddisfa circa il 91% della domanda totale di gas naturale in Italia.

La posizione di assoluto rilievo di Snam nelle diverse fasi in cui si articola il settore del gas comporta che il processo di trasposizione dei principi quadro contenuti nella direttiva comunitaria venga realizzato ponendo particolare attenzione alle peculiarità che caratterizzano la situazione italiana. Nel novembre 1999, l'Autorità ha reso un parere al Governo e al Parlamento esprimendo le proprie osservazioni in merito ai contenuti dell'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144, relativi alle misure da adottare per il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria.

Segnalazione sulla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale

L'Autorità ha osservato che il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti "clienti idonei") e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Secondo l'articolo 18 della direttiva, i clienti idonei sono individuati sulla base di misure adottate dagli Stati membri che assicurino che almeno gli impianti a gas per la produzione di energia elettrica e tutti gli altri clienti finali con consumi annui superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo rientrino nella categoria. L'Autorità ha anzitutto auspicato che la

trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano non comporti alcun peggioramento delle attuali opportunità di acquisto del gas naturale per gli utilizzatori che non sono sottoposti a regime tariffario, anche qualora essi non raggiungano i livelli minimi di consumo previsti dalla direttiva per la qualifica di “clienti idonei”³⁴. L'Autorità ha al riguardo osservato che l'applicazione automatica dei criteri minimi previsti dalla direttiva al contesto italiano non soltanto potrebbe rivelarsi insufficiente a conseguire gli obiettivi di apertura dei mercati nazionali del gas naturale e della creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio, ma potrebbe consolidare la posizione di Snam, restringendo la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti.

Con riferimento ai dati del 1998, l'individuazione dei clienti idonei in Italia sulla base dei criteri minimi previsti dalla direttiva, comporterebbe che i produttori nazionali di elettricità rappresenterebbero più dei due terzi dei consumi di gas dei futuri clienti idonei. Come è noto, infatti, oltre il 70% dei consumi di gas naturale dell'industria italiana proviene da imprese industriali di piccole e medie dimensioni con consumi individuali che non raggiungono la soglia dei 5 milioni di metri cubi per anno. L'Autorità ha posto in evidenza che, affinché il recepimento della direttiva non comporti una restrizione della facoltà di negoziare oggi garantita agli utilizzatori di gas, la qualifica di “clienti idonei” dovrebbe essere attribuita a tutti i consumatori che attualmente negoziano, collettivamente o individualmente, le proprie forniture con Snam. La conseguente maggiore apertura del mercato interno rispetto al livello minimo previsto dalla direttiva (60% in luogo del 30% dei consumi del 1998) consentirebbe, infatti, di tenere adeguatamente conto della specifica situazione nazionale. Inoltre, l'iniziale identificazione dei consumatori attualmente sottoposti a regime tariffario come “clienti vincolati” dovrebbe essere limitata a un prestabilito arco temporale, al termine del quale anche a questa categoria di consumatori dovrebbe essere riconosciuto il diritto di “libertà di fornitura”.

In considerazione del fatto che gli attuali livelli della produzione nazionale rendono necessario un sempre crescente ricorso alle importazioni per soddisfare la domanda interna, l'Autorità ha poi auspicato

34. La normativa vigente prevede che siano sottoposti a regime tariffario tutti i consumi di gas naturale per cottura dei cibi, acqua calda e riscaldamento individuale e centralizzato, i consumi ospedalieri non superiori a 300 mila metri cubi annui e

i consumi per usi artigianali, commerciali e industriali non superiori a 200 mila metri cubi annui. Al di sopra di tale soglia di consumo tutti i rapporti hanno natura negoziale collettiva o individuale.

che venga agevolata la concorrenza tra le imprese a partire dalla fase dell'approvvigionamento di gas naturale. A tal fine, appare opportuna, in primo luogo, una costante attività di controllo da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Perché tale controllo sia efficace occorre che l'Autorità di regolazione sia informata preventivamente circa l'eventuale intenzione del proprietario della rete di negarne l'accesso e sia messa in condizione di risolvere le eventuali controversie, disponendo di tutte le informazioni necessarie sugli impegni *take-or-pay* previsti dai contratti d'importazione di cui all'articolo 25, paragrafo 3 della direttiva. In secondo luogo, è stata sottolineata l'esigenza, ai fini di introdurre una maggiore concorrenza dal lato dell'offerta, di richiedere a Eni di cedere a terzi, concorrenti di Snam, una quota dei propri approvvigionamenti di gas naturale. Un primo passo in questa direzione può essere la cessione sul mercato interno di una quota del gas naturale estratto da Eni nei giacimenti italiani, attualmente acquistato in esclusiva da Snam. Una seconda possibilità attiene invece agli approvvigionamenti esteri. L'Autorità ha espresso l'avviso che il rispetto degli impegni *take-or-pay* stabiliti dai contratti d'importazione stipulati prima dell'entrata in vigore della direttiva 98/30/CE lasci margini di flessibilità sufficienti per sollecitare il confronto concorrenziale fin dalla prima fase della filiera del gas naturale. Secondo stime recenti, nell'insieme dei contratti di importazione di gas naturale il rispetto delle clausole *take-or-pay* consentirebbe infatti crescenti disponibilità residue di gas, cui corrisponderebbero forniture che potrebbero essere acquistate da imprese concorrenti di Snam. Nella fase di avvio, la stessa Snam potrebbe cedere alle proprie concorrenti parte dei propri approvvigionamenti esteri, alle stesse condizioni contrattuali convenute con il fornitore.

Inoltre, data la particolare situazione di partenza che caratterizza il mercato italiano del gas naturale - l'assenza di monopoli legali di cui debba essere liberalizzata l'attività - il recepimento della direttiva dovrebbe porsi, a giudizio dell'Autorità, l'obiettivo di regolamentare le attività d'impresa caratterizzate da monopoli naturali, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, senza introdurre segmentazioni della domanda e limitazioni al confronto competitivo nelle altre fasi della filiera. A tal fine, l'Autorità ha auspicato che siano previste società separate relativamente alle attività, oggi integrate verticalmente in Snam, di trasporto, stoccaggio, approvvigionamento e vendita di gas e sia fissato un termine entro il quale realizzare la separazione proprietaria delle società impegnate nelle stesse attività, come misura indispensabile per raggiungere definitivamente un assetto concorrenziale del mercato italiano del gas naturale. La separazione proprietaria delle attività di trasporto e stoccaggio dovrebbe prevedere che l'attuale con-

trollo sulla rete e sugli stoccaggi sia trasferito in capo a diverse imprese, costituite a questo scopo e sottoposte alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Fra le componenti rilevanti del sistema nazionale del gas che dovranno essere ridefinite per dare attuazione alla direttiva, la legge delega richiama quelle relative al servizio di pubblica utilità e affida al Governo l'obiettivo di assicurare, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva europea ammette, all'articolo 3, paragrafo 2, che gli Stati membri, nell'interesse generale, possano imporre alle imprese di gas naturale obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come, quantunque il mercato italiano sia particolarmente dipendente dalle forniture estere, non sia attualmente previsto alcun obbligo di mantenere riserve strategiche di gas a carico dell'impresa attualmente monopolista. Allo scopo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, potrebbe essere opportuno imporre un simile obbligo a ogni impresa di gas naturale, con la conseguenza di assicurare, anche in condizioni critiche, la continuità delle forniture. L'Autorità ha auspicato non solo che venga favorita la massima diversificazione geografica negli approvvigionamenti esteri, ma anche che sia consentito l'utilizzo degli stoccaggi esistenti da parte di ciascuna impresa di gas naturale operante nel mercato nazionale, superando la situazione attuale di disponibilità in condizioni di esclusiva di fatto in capo a Snam, e assoggettando il prezzo per l'utilizzo degli stoccaggi alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. A tal fine, dovrebbero essere modificate le norme che non consentono di separare nettamente la concessione per il solo stoccaggio dalla concessione per la coltivazione dei giacimenti di idrocarburi.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'articolo 19 della direttiva 98/30/CE³⁵ rappresenti uno strumento appropriato e sufficiente

35. In particolare, l'articolo 19 della direttiva è volto ad assicurare condizioni di reciprocità nelle situazioni di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo, prevedendo: in primo luogo, che "i contratti di fornitura di gas [...] conclusi con un cliente idoneo di un altro Stato membro non possono essere vietati se il cliente è considerato idoneo

in entrambi i sistemi interessati" (paragrafo 1, lettera a); in secondo luogo, che se "il cliente è considerato idoneo soltanto in uno dei due sistemi, la Commissione, tenendo conto della situazione del mercato e dell'interesse comune, può obbligare la parte che rifiuta la fornitura di gas richiesta a effettuarla su richiesta dello Stato membro in cui si trova il cliente idoneo" (paragrafo 1, lettera b).

per assicurare alle imprese italiane idonee condizioni di concorrenza sul mercato europeo, in presenza di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo. A giudizio dell'Autorità, l'adozione di eventuali ulteriori misure fondate su restrizioni della categoria dei clienti idonei sarebbe pertanto superflua e tale da non garantire lo scopo. Al contrario, solo la massima apertura alla concorrenza del mercato interno assicurerebbe alle imprese italiane il riconoscimento delle più ampie opportunità competitive sugli altri mercati nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Evoluzione del settore e sviluppi normativi

Il processo di concentrazione in atto nella moderna distribuzione commerciale al dettaglio (che rappresenta poco più del 50% delle vendite al dettaglio di beni di largo e generale consumo) è continuato durante il 1999, soprattutto tra le imprese di media dimensione, che si sono ingrandite e rafforzate acquisendo punti vendita e piccole catene locali. Le posizioni relative dei maggiori operatori del settore sono invece rimaste sostanzialmente invariate rispetto all'anno precedente; la fusione tra Carrefour e Promodès porterà tuttavia a un rafforzamento di Promodès/Gruppo GS in Italia nel segmento degli ipermercati, dove GS diverrà il primo operatore nazionale. Non vi sono state entrate di rilievo nel settore, in particolare di imprese estere. Il livello di concentrazione nella distribuzione moderna rimane ridotto (le prime cinque imprese hanno una quota di mercato del 40% circa) e decisamente più basso che nella maggioranza degli altri paesi europei.

Di particolare rilievo appare l'evoluzione del segmento dei discount, che ha registrato una sostanziale stabilizzazione. Contestualmente, è iniziato un processo di selezione e concentrazione degli operatori che ha portato all'uscita degli operatori più deboli, alla riduzione delle insegne, all'abbandono del segmento da parte di importanti imprese come Esselunga, che hanno preferito concentrare la loro attività nelle formule distributive nelle quali possono vantare competenze distintive. All'interno di questo processo di concentrazione va apparentemente inserita anche la creazione, da parte di alcune imprese consorziate alla Coop Italia e di alcune imprese consorziate al Conad, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa, cui sono stati conferiti tutti i punti vendita delle imprese aderenti. Alla luce delle caratteristiche dell'assortimento di prodotti offerto da tali punti vendita, simile in diversi casi a quello di superettes e super-

mercati, e del fatto che Coop Italia fungerà da centrale d'acquisto per Sviluppo Discount, l'Autorità ha aperto un'istruttoria per appurare se la costituzione di Sviluppo Discount costituisca un'intesa volta al coordinamento delle politiche commerciali delle imprese partecipanti nel mercato delle superettes e dei supermercati.

Dal punto di vista della tipologia e delle dimensioni dei punti vendita la distribuzione moderna al dettaglio in Italia presenta una struttura peculiare rispetto agli altri maggiori paesi europei, caratterizzata dalla netta prevalenza dei punti vendita di superficie media o piccola. Tale situazione non è stata modificata, ma anzi è stata rafforzata dalla prima fase di attuazione della riforma avviata con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha favorito le superfici minori grazie al meccanismo dell'accorpamento delle licenze. I ritardi nell'approvazione da parte delle Regioni dei piani e dei criteri sulla base dei quali verranno concesse o negate le autorizzazioni per le strutture di maggiori dimensioni e il tentativo delle Regioni di contenere comunque lo sviluppo delle grandi superfici di vendita entro stretti limiti fanno prevedere che questa particolare struttura della distribuzione moderna prevarrà ancora in futuro.

A tale struttura sembra corrispondere anche un diverso posizionamento dei principali operatori nei diversi segmenti: mentre gli operatori esteri sono presenti in particolare nel segmento degli ipermercati (con una quota del 45% sul fatturato del segmento contro una quota del 16% nel caso dei supermercati), quelli italiani sono presenti soprattutto nei supermercati.

Per quanto riguarda le centrali d'acquisto, il 1999 è stato un anno di assestamento dopo le vicende del 1997-98. Successivamente allo scioglimento di Supercentrale, GS ha formato una centrale d'acquisto con Finiper, mentre Il Gigante ha aderito alla centrale Mecades Fin-Unvo e Vegé, che avevano formato Euromadis, dopo lo scioglimento della centrale, hanno aderito rispettivamente alla centrale Sirio (con Sigma e Crai) e Interdis (con alcuni soci uscenti di Crai). E' stata tuttavia annunciata la costituzione di una supercentrale di acquisto tra Coop Italia e il consorzio Conad, cioè il primo e il terzo operatore della distribuzione moderna, che potrebbe avere conseguenze di rilievo sia sull'evoluzione strutturale del settore che sulle relazioni a monte con i fornitori. Le implicazioni di una tale intesa per la concorrenza dovranno essere valutate attentamente, dovendosi considerare sia la misura in cui i vantaggi di costo derivanti dall'accresciuto potere di acquisto saranno trasferiti ai consumatori, sia le conseguenze a valle, soprattutto nelle aree in cui le imprese aderenti a Coop Italia e al consorzio Conad detengono consistenti quote di mercato.

Sul piano dei rapporti tra produttori e distributori, si registra un aumento del potere contrattuale dei distributori, derivante da un lato dalla sempre maggiore quota di acquisti effettuata presso la distribuzione moderna, sia di prodotti confezionati (dove la quota della distribuzione moderna è superiore al 70%) che di prodotti freschi, e dall'altro dalla crescente sofisticazione dei distributori stessi.

I prodotti a marchio del distributore rappresentano circa il 10% delle vendite presso la distribuzione moderna italiana, un valore molto più basso che in paesi come la Francia e la Germania, dove essi rappresentano circa un quarto delle vendite, e del Regno Unito, nel quale si raggiunge quasi il 50%. La situazione però è differenziata sia in termini di distributori che di prodotti: mentre le imprese aderenti a Coop Italia realizzano circa il 14% del fatturato con prodotti a marchio, vi sono importanti catene nelle quali i prodotti a marchio del distributore hanno un peso marginale o addirittura nullo; a livello di grandi gruppi di prodotti, le marche commerciali coprono il 14% circa delle vendite del comparto dei prodotti per la cura della casa, ma solo il 5% circa nelle bevande e ancor meno nei prodotti per la cura della persona; il peso della marca commerciale nelle diverse categorie di prodotti varia inoltre da distributore a distributore. In generale, quanto più i produttori di marca detengono un *know-how* tecnologico e hanno una forte immagine, tanto più difficile appare lo sviluppo delle marche commerciali. I prodotti a marchio appaiono dunque in grado di rafforzare il potere contrattuale dei distributori in misura diversa a seconda del distributore e della tipologia di prodotto, e comunque in una misura decisamente inferiore ad altri paesi.

In prospettiva, le relazioni tra industria e distribuzione verranno influenzate dall'adozione dell'euro sotto due profili: la più facile comparabilità dei prezzi di fornitori provenienti da diversi paesi e la maggiore attrattività ed efficacia delle centrali d'acquisto internazionali. Entrambi gli sviluppi accresceranno la competizione tra i fornitori e diminuiranno i prezzi pagati dai distributori; la conservazione di un adeguato livello di competizione a valle appare la migliore garanzia affinché i guadagni di costo siano trasferiti ai consumatori. Da questo punto di vista, un attento scrutinio degli accordi tra distributori e delle intese che portano alla creazione di centrali d'acquisto appare necessario e auspicabile, in Italia ma soprattutto a livello europeo.

La distribuzione non alimentare appare dominata ancora dal dettaglio tradizionale specializzato. Le grandi superfici specializzate stanno acquistando tuttavia un peso sensibile in categorie come i giocattoli o l'elettronica e gli elettrodomestici.

Anche la distribuzione all'ingrosso sta conoscendo una fase di concentrazione, che emerge in modo particolarmente evidente nella distribuzione di bevande, dove le imprese produttrici di birra controllano o detengono partecipazioni in molti tra i grossisti più importanti, con quote di mercato elevate in alcuni mercati locali. Nella fornitura di prodotti alimentari agli esercizi impegnati nella ristorazione commerciale stanno emergendo imprese di rilievo nazionale, come la Marr di Rimini, con quote di mercato piccole, ma significative rispetto alla frammentarietà che ancora caratterizza il settore. La concorrenza nel settore della distribuzione all'ingrosso, in particolare per quanto riguarda il segmento delle forniture alla ristorazione commerciale, appare comunque piuttosto elevata, anche grazie alla riconversione verso tale attività dell'offerta dei *cash&carry*.

Per quanto riguarda l'applicazione delle previsioni contenute nel decreto legislativo n. 114/98, al 31 marzo 2000, e dunque a distanza di quasi un anno dalla data in cui le Regioni avrebbero dovuto definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale necessari all'adozione degli strumenti urbanistici a livello comunale, la situazione relativa allo stato di avanzamento dei provvedimenti regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 appare estremamente eterogenea. Dal quadro complessivo emerge, tuttavia, che le Regioni generalmente non hanno colto le opportunità di promozione del mercato che potevano discendere dal ruolo di protagoniste del processo di riforma del settore della distribuzione commerciale loro assegnato. In particolare, alcune Regioni non hanno ancora provveduto ad adottare le misure previste dal decreto legislativo n. 114/98; altre Regioni si sono limitate ad approvare leggi che rimandano a successivi atti di natura amministrativa la definizione delle materie loro delegate; altre Regioni ancora hanno adottato i provvedimenti di loro competenza, fornendo tuttavia, seppur in misura differente, una lettura restrittiva delle disposizioni della normativa nazionale che lasciavano spazi di discrezionalità interpretativa.

Con riferimento alle Regioni inadempienti, la mancata adozione dei provvedimenti di loro competenza da un lato non ha reso possibile l'avvio del nuovo sistema autorizzatorio in relazione all'apertura di esercizi della media e grande distribuzione, dall'altro ha precluso l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando una notevole incertezza anche per quanto concerne gli esercizi commerciali di piccole dimensioni, la cui apertura nel nuovo regime avrebbe dovuto essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente. Peraltro, proprio al fine di evitare il verificarsi di questa situazione,

il decreto legislativo n. 114/98 aveva previsto l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle Regioni nell'espletamento delle funzioni loro affidate, che tuttavia, almeno a tutt'oggi, non è stato ancora attivato.

Inoltre, dalle informazioni disponibili circa le iniziative sinora assunte a livello regionale in attuazione del decreto legislativo, risulta che in molte Regioni sono state reintrodotte limitazioni all'accesso e all'esercizio dell'attività di operatore commerciale che la normativa nazionale aveva inteso superare. Tra queste si menzionano: l'introduzione nelle indicazioni di pianificazione regionale di parametri quantitativi per lo sviluppo delle grandi e medie superfici di vendita; la previsione di ulteriori periodi di sospensione per la presentazione delle domande di apertura degli esercizi della media e della grande distribuzione; la fissazione di limiti di superficie per le diverse strutture di vendita inferiori a quelli previsti dalla normativa nazionale; la reintroduzione delle tabelle merceologiche; la mancata previsione dell'intervento sostitutivo regionale in caso di inadempimenti a livello comunale.

Nel complesso, dunque, i ritardi nell'adozione dei provvedimenti di competenza delle Regioni, nonché il contenuto di tali provvedimenti, ove adottati, non hanno sinora consentito di dare attuazione al disegno di riforma del settore che era stato prefigurato dalla normativa nazionale.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione alla costituzione di un'impresa comune cooperativa che gestirà i punti di vendita *discount* di alcuni consorziati a Coop Italia e Conad (SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT). Inoltre, l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione riguardanti, rispettivamente, le misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 di riforma della distribuzione commerciale e la disciplina degli orari di vendita delle farmacie (MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE; SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ORARI E TURNI DELLE FARMACIE).

Sviluppo Discount-Gestione Discount

Nel novembre 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione all'acquisizione del controllo congiunto, da parte di Centro-nord Discount e delle sette cooperative aderenti a Coopitalia che costituiscono il Polo delle Cooperative, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa. Sviluppo Discount Spa gestisce tutti i punti

vendita della distribuzione al dettaglio della tipologia *discount* precedentemente gestiti da Gestione Discount Spa (aderente al Consorzio Nazionale Coopitalia) e da Top Di, società controllata da Conad del Tirreno. Detta operazione, perfezionata in seguito alla stipula di un contratto di compravendita sottoscritto dalle parti nel mese di giugno 1999, è stata ritenuta di natura cooperativa. Infatti, benché Sviluppo Discount appaia in grado di svolgere in pressoché totale autonomia funzionale e gestionale la maggior parte delle funzioni imprenditoriali necessarie alla gestione dei *discount*, affidando a Coopitalia soltanto la funzione di centrale d'acquisto, essa opererà nei mercati della distribuzione moderna nei quali sono presenti anche i soggetti controllanti. Pertanto, l'acquisizione del controllo congiunto della società Sviluppo Discount integra gli estremi di un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

L'Autorità intende approfondire nell'ambito dell'istruttoria, al 31 marzo 2000 ancora in corso, quale sia l'impatto concorrenziale dell'operazione, con riferimento all'attività svolta dalle imprese partecipanti nei segmenti dei *soft discount*, delle *superette* e dei supermercati.

Parere sulle misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, circa gli indirizzi e i criteri di carattere generale che le Regioni dovrebbero seguire nell'esercizio dei propri poteri in attuazione del decreto legislativo n. 114/98, contenente la riforma della distribuzione commerciale. In particolare, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 114/98, le Regioni avrebbero dovuto definire, entro il 24 aprile 1999, gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Già nel febbraio 1998, in un parere espresso su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità aveva auspicato che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, nella misura in cui lasciavano margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma. Nel parere dell'aprile 1999 l'Autorità ha inteso nuovamente richiamare l'attenzione delle amministrazioni regionali sulla necessità di evitare l'introduzione, nei provvedimenti di propria competenza, di restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale.

Con riferimento al potere assegnato alle Regioni di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, l'Autorità ha sottolineato che la portata innovatrice del decreto legislativo n. 114/98, rispetto alla precedente normativa nazionale fondata sulla legge n. 426/71, risiede proprio nella circostanza che esso cessa di avere quale obiettivo centrale la pianificazione quantitativa dell'offerta, per adottare una prospettiva di tutela di interessi generali, principalmente di tipo urbanistico (tutela dell'assetto urbano, dell'ambiente, dei beni artistici e culturali) o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti geografici (disponibilità di servizi commerciali nei Comuni minori, disponibilità di parcheggi e così via). In tale contesto, sarebbe contrastante con lo spirito della riforma del settore della distribuzione commerciale, nonché contrario ai principi di concorrenza, un utilizzo dei poteri delle Regioni, in attuazione del decreto n. 114/98, che si traducesse in una riproposizione di forme di pianificazione dell'offerta consistenti nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alle possibilità di entrata.

In tale prospettiva l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 114/98, di "assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" dovrebbe essere perseguito non attraverso la previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati, bensì impedendo che vengano frapposti ostacoli allo sviluppo della distribuzione commerciale non giustificati dalle esigenze di tutela degli assetti urbanistici e degli interessi dei consumatori. A tale fine, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione. Eventuali obiettivi quantitativi di crescita individuati dalle Regioni dovrebbero avere valore di mero orientamento riguardo allo sviluppo minimo auspicato nel settore. L'"equilibrio" nello sviluppo nel settore della distribuzione commerciale dovrebbe, per contro, essere perseguito utilizzando gli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese (misure volte a elevare il livello professionale e riqualificare, attraverso opportuni corsi di formazione e aggiornamento, gli operatori in attività, a favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti, a predisporre programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, ad agevolare le forme di aggregazione tra piccoli e medi esercizi e infine a

promuovere i centri di assistenza tecnica). Si tratta, invece che di bloccare l'evoluzione del mercato, di fornire alle piccole e medie imprese un contesto favorevole per adattarsi all'evoluzione della domanda, trovando adeguati spazi di competitività.

L'Autorità ha dunque sottolineato che, per essere conformi ai principi della concorrenza, gli indirizzi regionali per l'insediamento delle attività commerciali dovrebbero delineare un sistema tale da limitare le ipotesi di non accoglimento di una domanda di autorizzazione nel settore commerciale soltanto ai casi in cui l'accoglimento della stessa pregiudicherebbe il conseguimento di specifici obiettivi di interesse generale, evitando un'impostazione di semplice protezione degli interessi delle imprese già operanti. Ogni decisione di non accoglimento della domanda di autorizzazione dovrebbe contenere una puntuale e argomentata motivazione, con esplicito riferimento agli obiettivi di interesse generale perseguiti.

Inoltre, è necessario evitare la reintroduzione a livello regionale delle tabelle merceologiche, la cui eliminazione, disposta dal decreto legislativo n. 114/98, ha costituito uno degli aspetti qualificanti della riforma del settore. La reintroduzione di tale strumento, attraverso disposizioni che comportino una connessione dell'autorizzazione alla operatività dell'esercizio in un determinato settore merceologico, si tradurrebbe infatti in una limitazione della possibilità di adeguare flessibilmente, nel corso del tempo, la gamma di prodotti venduti, in palese contrasto con gli obiettivi della riforma.

L'Autorità ha inoltre auspicato che il ricorso alla possibilità, da parte dei Comuni in base a criteri adottati dalle Regioni, di bloccare per due anni l'entrata degli esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto legislativo, sia rigorosamente circoscritta ai casi in cui tale limitazione sia strettamente necessaria al perseguimento di obiettivi di interesse generale di tipo urbanistico o volti alla protezione degli interessi dei consumatori, quali possono essere, ad esempio, i programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, che vengono esplicitamente menzionati nel decreto legislativo.

Infine, in merito ai criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, l'Autorità ha sottolineato che la programmazione urbanistica dovrebbe essere strettamente indirizzata alla tutela dell'assetto territoriale e non essere utilizzata anche per perseguire direttamente obiettivi di programmazione commerciale, quali la realizzazione di un corretto equilibrio tra le diverse forme distributive (per i quali il decreto legislativo n. 114/98 prevede appositi strumenti). In questa prospettiva, dovrebbe essere evitata

la possibilità, per le amministrazioni comunali, di introdurre limitazioni delle aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali unicamente al fine di limitare l'apertura di un eccessivo numero di punti vendita. Anche una rigida individuazione, negli strumenti urbanistici, delle destinazioni d'uso con riferimento alle tipologie di esercizi commerciali come definite all'articolo 4 del decreto legislativo (esercizi di vicinato, medie e grandi superfici di vendita), appare eliminare elementi di flessibilità al sistema senza essere strettamente giustificata, in termini così generalizzati, da esigenze di tipo urbanistico.

Segnalazione sulla regolamentazione degli orari e turni delle farmacie

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai presidenti delle Giunte regionali, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, relativa alle distorsioni del funzionamento del mercato conseguenti alle vigenti normative regionali concernenti le modalità di svolgimento dell'attività delle farmacie, con particolare riferimento al regime degli orari e dei turni delle stesse.

L'Autorità, che aveva già affrontato tale tematica in diverse precedenti occasioni³⁶, ha osservato che alcune disposizioni contenute nelle normative regionali, ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, relative agli orari di apertura, ai turni di servizio, alla chiusura per riposo, per festività o per ferie delle farmacie, sono suscettibili di determinare significative restrizioni della concorrenza. Nell'analisi dell'Autorità, tali restrizioni non solo non appaiono funzionali alla tutela di interessi pubblici ma, al contrario, sembrano anche passibili di compromettere l'efficiente soddisfacimento delle esigenze dei consumatori.

L'Autorità ha, in particolare, osservato che pur essendo certamente necessario, al fine di assicurare agli utenti un servizio continuativo, regolare e capillare, il mantenimento degli obblighi di apertura minima attualmente esistenti (orari e turni minimi), non appaiono invece giustificabili le disposizioni che impongono un orario di apertura massimo quotidiano o settimanale di ogni esercizio, un limite minimo di giorni di chiusura per ferie annuali, nonché la chiusura per festività. Il carattere restrittivo di tali previsioni è poi accentuato dalle disposizioni, anche regolamentari, volte a rendere uniformi gli orari di apertura.

Infatti, l'obiettivo di interesse generale di garantire un servizio farmaceutico continuo e capillare sul territorio nazionale potrebbe essere assicurato dall'imposizione agli operatori del settore del

rispetto degli orari e turni minimi di vendita anche nei giorni festivi e nella fascia notturna, mentre ogni altra disposizione volta a impedire l'erogazione di servizi oltre tali orari e turni appare del tutto superflua, oltre che restrittiva della concorrenza. In particolare, secondo l'Autorità, al fine di incrementare il confronto concorrenziale tra gli operatori e il conseguente benessere dei consumatori, occorrerebbe rimuovere: *i*) il limite di ore massime all'orario in cui le farmacie hanno facoltà di apertura giornaliera o settimanale, estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa; *ii*) i giorni di chiusura obbligatoria domenicale o per festività; *iii*) il limite minimo di ferie annuali; *iv*) l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di uniformità negli orari di apertura.

La presenza di tali vincoli, infatti, lungi dal rappresentare una norma a tutela del consumatore, appare volta a stabilizzare il reddito degli operatori del settore, in quanto minimizza la possibilità che la clientela di ciascuno venga sottratta dagli altri, riducendo drasticamente gli incentivi per gli operatori a migliorare le condizioni qualitative dei servizi offerti ai consumatori. La possibilità di prestare il servizio al di là degli orari e turni minimi prefissati potrebbe viceversa consentire alle farmacie, secondo l'analisi dell'Autorità, non soltanto di incrementare il livello di offerta a vantaggio del consumatore, ma anche di differenziarsi dai concorrenti, adattandosi alle diverse caratteristiche della domanda. In questa prospettiva, l'Autorità ha auspicato una revisione delle normative regionali volta a eliminare i limiti e le distorsioni della concorrenza che non risultano giustificati da esigenze di interesse generale.

TRASPORTI

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Nel settore del trasporto marittimo, le prospettive di liberalizzazione sembrano ancora lontane, nonostante il Regolamento del Consiglio n. 3577/92³⁷ abbia previsto, da un lato, che per i servizi

36. Si rinvia, in particolare, a REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI, Bollettino n. 23/1998.

37. Regolamento (CE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernen-

te l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi marittimi fra Stati membri, in GUCE L 364/7 del 7 dicembre 1992.