



**AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

# **RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

**30 APRILE 2000**

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

---

**Autorità garante della concorrenza e del mercato**

---

*Presidente*

**Giuseppe TESAURO**

---

*Componenti*

**Marco D'ALBERTI**

**Michele GRILLO**

**Nicola Cesare OCCHIOCUPO**

**Carlo SANTAGATA DE CASTRO**

---

*Segretario Generale*

**Alberto PERA**

---

## INDICE

### I. - LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO

1. Evoluzione del contesto economico e ruolo della concorrenza	7
2. I servizi di pubblica utilità tra monopolio e liberalizzazione	10
3. Concorrenza e regolazione nei servizi privati	16
4. La tutela della concorrenza negli altri settori	22
5. La tutela dalla pubblicità ingannevole	31
6. L'Autorità fra diritto nazionale e diritto comunitario	33

### II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

1. Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale e interventi dell'Autorità	41
<i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 287/90: dati di sintesi</i>	41
<i>Agricoltura e attività manifatturiere</i>	47
- Prodotti agricoli e alimentari	47
- Prodotti petroliferi	72
- Prodotti farmaceutici	80
- Prodotti da costruzione, cemento e calcestruzzo	90
- Altre attività manifatturiere	93
<i>Energia elettrica</i>	97
<i>Gas naturale</i>	104
<i>Distribuzione commerciale</i>	110
<i>Trasporti</i>	119
- Trasporti marittimi e servizi portuali	119
- Trasporti aerei e servizi aeroportuali	120
- Trasporti ferroviari	124
- Attività ausiliarie del trasporto	127
<i>Telecomunicazioni</i>	129
<i>Servizi postali</i>	152
<i>Intermediazione monetaria e finanziaria</i>	161
- Servizi assicurativi e fondi pensione	161
- Servizi finanziari	166
<i>Servizi professionali e imprenditoriali</i>	184

<i>Attività ricreative, culturali e sportive</i>	203
- Radiodiffusione	203
- Diritti sportivi	208
- Cinema	213

<i>Servizi sanitari</i>	219
-------------------------	-----

<i>Appalti</i>	221
----------------	-----

<i>Altri settori di intervento</i>	228
------------------------------------	-----

- Servizi pubblici locali	228
---------------------------	-----

### 2. I processi di concentrazione tra imprese

<i>Fusioni e acquisizioni negli anni Novanta</i>	233
--	-----

<i>Caratteristiche delle concentrazioni esaminate dall'Autorità nel 1999</i>	242
--	-----

### 3. Sviluppi giurisprudenziali

<i>Principali sviluppi giurisprudenziali in materia di concorrenza</i>	249
--	-----

### 4. Rapporti internazionali

<i>Commissione europea</i>	255
----------------------------	-----

<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	284
--	-----

<i>Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)</i>	289
---	-----

<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)</i>	294
---	-----

### III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

#### 1. Interventi dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole

<i>Dati di sintesi e sviluppi normativi</i>	299
---	-----

<i>Principali settori di intervento</i>	310
---	-----

<i>Principi interpretativi</i>	324
--------------------------------	-----

<i>Inquinamento acustico</i>	342
------------------------------	-----

#### APPENDICE

L'assetto organizzativo	349
-------------------------	-----

#### ALLEGATO

Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 2000 (in volume separato)	
---	--



**Parte Prima**

---

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

---



# 1. EVOLUZIONE DEL CONTESTO ECONOMICO E RUOLO DELLA CONCORRENZA

---

L'intera economia dei paesi industrializzati sta attraversando una fase di profonda trasformazione, in larga parte determinata dalla drastica riduzione, indotta dall'innovazione tecnologica, del costo di trasferimento dell'informazione, una delle risorse essenziali per il funzionamento delle relazioni economiche e sociali. Si tratta di un mutamento di grande rilievo, con ripercussioni significative anche sugli stili di vita e sui bisogni dei consumatori, che comporta la necessità di un graduale superamento del modello di sviluppo centrato sulle tradizionali produzioni manifatturiere, modello che pure ha consentito all'economia italiana di raggiungere un livello di prosperità allineato a quello dei paesi più industrializzati del mondo.

Il miglioramento dei sistemi di comunicazione rende più semplice e meno costosa la loro utilizzazione, determinando un ampliamento delle opportunità di scambio e per questa via un allargamento geografico dei mercati. Ciò crea le condizioni per un ulteriore approfondimento della divisione sociale del lavoro, che avrà l'effetto di incrementare in misura assai rilevante le potenzialità di crescita del reddito, dell'occupazione e del benessere complessivo.

Affinché i sistemi economici possano cogliere appieno le opportunità offerte dai cambiamenti in corso occorre che essi siano in grado di rispondere con la necessaria elasticità all'evoluzione delle condizioni di produzione e di domanda. La flessibilità dei sistemi consente infatti che i nuovi stimoli e incentivi, provenienti ai soggetti economici dal mutato contesto di mercato, si traducano effettivamente in un trasferimento di risorse nei settori a più alta potenzialità di espansione, premiando maggiormente coloro che prima e meglio sono in grado di adeguare il proprio apparato produttivo alla diversa realtà di mercato, per realizzare così una nuova e più efficiente allocazione delle risorse.

Spetta in questo quadro all'assetto istituzionale creare le condizioni che garantiscano il maggior grado di flessibilità possibile, determinando concretamente l'allargamento e l'integrazione dei mercati in virtù del progresso tecnologico. Occorre innescare un meccanismo virtuoso di adattamento ai processi evolutivi prevalenti. Ciò richiede che i mercati funzionino con la massima efficienza competitiva e senza ostacoli artificiali.

Rinunciare a fronteggiare la sfida della concorrenza tramite l'adozione di misure regolamentari di ingiustificata protezione non è

una soluzione vantaggiosa. Non solo i consumatori sono danneggiati, ma le stesse imprese, relegate a operare in un mercato geografico ristretto, vedono inevitabilmente compromesse le possibilità di sviluppo di più lungo periodo. Invero, favorire tramite regolamentazioni flessibili i processi di adeguamento dell'apparato produttivo ai nuovi contesti di mercato consente di ridurre, non di aumentare, i costi sociali dell'aggiustamento. Infatti il processo di trasformazione di un sistema produttivo è graduale ed eventuali difficoltà originate dall'aumento del tasso di disoccupazione o dalla riduzione generale del livello di attività in alcuni ambiti geografici non hanno un impatto dirimpente, ma si presentano progressivamente, consentendo così agli strumenti tradizionali della politica economica e sociale di affrontarle adeguatamente, soprattutto in considerazione degli effetti positivi sulla crescita originati dall'accresciuta flessibilità.

Certo, è pur vero che l'allargamento dei mercati può porre problemi di equità sociale, giacché, in generale, il costo della flessibilità ricade in modo non uniforme su alcuni soggetti piuttosto che su altri. Tuttavia, il presupposto per la realizzazione di una maggiore equità è proprio il conseguimento di una maggiore ricchezza, condizione che può realizzarsi solo attraverso l'adeguamento del sistema produttivo alle nuove realtà tecnologiche e di mercato. Risulta pertanto di importanza primaria che al costo sociale dell'adeguamento si faccia fronte, ove possibile, con appropriate politiche economiche redistributive, rifuggendo dalla tentazione di giustificare l'adozione di politiche di tipo conservativo con la presunta necessità di soddisfare la domanda di equità sociale.

Per difendere assetti regolamentari e politiche di tipo protezionistico si adduce il timore che l'apertura dei mercati potrebbe creare difficoltà alle imprese abituate a operare in contesti più ristretti, sì che la globalizzazione condurrebbe a rafforzare il potere delle imprese di maggiori dimensioni. A tale riguardo, è importante sottolineare che la rivoluzione informatica, abbassando i costi di accesso ai mercati mondiali, riduce i vantaggi informativi una volta strettamente legati alla dimensione. Le nuove tecnologie tendono a ridurre, non ad accrescere, i vantaggi relativi delle grandi imprese. Questa risultanza è estremamente positiva per l'assetto industriale dell'Italia, tradizionalmente specializzata in settori ove prevalgono le imprese di piccole dimensioni. E' innegabile, peraltro, che le imprese italiane hanno sempre tratto grande beneficio dall'allargamento dei mercati, riuscendo a espandersi progressivamente nei paesi che via via si aprivano al commercio con l'estero, adattando le proprie tecnologie di produzione al progresso tecnico prevalente e differenziando i propri prodotti al mutare della domanda. Se questi risultati sono stati ottenuti nel settore manifatturiero tradizionale,

in cui pure erano importanti i vantaggi conseguibili dallo sfruttamento delle economie di scala, a maggior ragione essi possono essere conseguiti nei mercati attualmente in fase di crescita, ove il progresso tecnologico comporta benefici da cui le imprese di piccola dimensione possono trarre vantaggi relativi superiori, accedendo ad attività e a mercati precedentemente loro preclusi.

In definitiva, è indispensabile per la competitività del nostro paese riuscire a coniugare i vantaggi derivanti dai mutamenti tecnologici in atto con la struttura produttiva esistente, senza timori o resistenze. E ciò a maggior ragione in una fase in cui, nonostante l'ingresso nell'Unione monetaria, l'economia italiana continua a operare ben al di sotto del suo potenziale. La disoccupazione rimane elevata così come la quota di giovani alla ricerca di prima occupazione. Inoltre la partecipazione della popolazione alla forza lavoro continua a essere tra le più modeste d'Europa. Generazioni intere rimangono escluse dal mercato del lavoro e, con il passare del tempo, diventa sempre più difficile il loro inserimento. Solo una crescita economica sostenuta e duratura può consentire il generale assorbimento dei disoccupati e il miglioramento generale del benessere della popolazione, dando così effettività ai principi della Costituzione Repubblicana.

In tale contesto, diventa necessario che l'assetto istituzionale garantisca l'efficace svolgimento di due funzioni: 1) l'appropriata regolazione dei mercati che, per le particolari condizioni di tecnologia e di domanda, presentano rischi di cattivo funzionamento; 2) il controllo e l'inibizione dei comportamenti anticoncorrenziali da parte dei soggetti operanti sui diversi mercati.

La riforma della regolazione alla quale da anni il Parlamento e il Governo si sono dedicati non è ancora completata. Molti mercati continuano a essere caratterizzati da regolamentazioni ingiustificatamente restrittive che ne frenano le possibilità di sviluppo, ingessandoli in equilibri non più rispondenti alle esigenze dei consumatori. Solo le regolamentazioni che perseguono l'interesse generale devono essere mantenute; le altre vanno eliminate. In ogni caso, l'obiettivo da perseguire, in ossequio ai principi del Trattato CE, è il mantenimento dell'insieme minimo di vincoli regolamentari, lasciando il più ampio spazio al libero gioco della concorrenza.

Far rispettare le disposizioni sostanziali della normativa posta a tutela della concorrenza è il compito assegnato dal legislatore, in applicazione dell'articolo 41 della Costituzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'azione dell'Autorità è volta a impedire che l'esercizio abusivo del potere di mercato, i comportamenti concertati dei soggetti economici e la realizzazione di concen-

trazioni tali da costituire o rafforzare una posizione dominante restringano in misura significativa la capacità degli operatori di competere effettivamente sui mercati, ostacolando l'adeguamento della struttura produttiva alle trasformazioni tecnologiche e all'evoluzione della domanda: ciò che comporterebbe, in ultima analisi, il rallentamento dello sviluppo economico dell'Italia.

Il rispetto della normativa antitrust costituisce condizione indispensabile per uno sviluppo economico ordinato e duraturo. Peraltro, assicurare agli operatori economici pari opportunità, impedendo le collusioni e l'esercizio abusivo del potere di mercato, conduce alla realizzazione di un ambiente di mercato senza barriere all'ingresso e operante in regime concorrenziale tale da soddisfare anche le esigenze dei consumatori: le imprese, in presenza di pressioni concorrenziali, offrono infatti una più ampia gamma di beni e servizi, di migliore qualità e a prezzi più contenuti.

## 2. I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ TRA MONOPOLIO E LIBERALIZZAZIONE

---

La funzione dell'Autorità è stata in ampia misura, fin dai primi anni di attività, volta ad assecondare l'intenso processo di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità che ha caratterizzato anche l'economia italiana. Nei numerosi procedimenti che hanno riconosciuto l'esistenza di una violazione delle norme antitrust si sono sanzionati i comportamenti restrittivi della concorrenza degli ex monopolisti ed è stato facilitato, a vantaggio dei consumatori, l'ingresso di nuovi operatori nei mercati. Ancora oggi un numero cospicuo di interventi dell'Autorità riguarda, da un lato, indicazioni e suggerimenti, relativi ai processi di privatizzazione e di liberalizzazione in corso, inviati alle competenti autorità sotto forma di segnalazioni e pareri; dall'altro, procedimenti con cui si è inteso favorire l'apertura concorrenziale dei mercati, evitando che le imprese già operanti ne ostacolino l'accesso ovvero reintroducano restrizioni e vincoli comportamentali che la riforma regolamentare ha inteso eliminare.

### *Regolazione e concorrenza nei servizi di pubblica utilità*

Le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, le poste, il settore televisivo rappresentano solo alcuni esempi di mercati in rapida evoluzione, dalle grandi opportunità di crescita, ma ancora frenati

da regolamentazioni basate su riferimenti tecnologici e di consumo ormai superati. Le riflessioni e gli interventi che, a livello nazionale, sono stati orientati a favorire l'espansione della produzione e dei consumi si rivelano spesso non del tutto adeguati all'introduzione di un contesto effettivamente concorrenziale: conclusione, questa, che vale anche per le regolamentazioni adottate per adeguarsi ai processi comunitari di liberalizzazione che effettivamente modificano in maniera profonda il sistema competitivo di riferimento, ma non sempre conseguono l'obiettivo in modo del tutto appagante.

Le direttive comunitarie, infatti, si limitano a definire i principi generali che devono informare le diverse normative nazionali, lasciando agli Stati membri la scelta delle concrete e specifiche modalità di attuazione a tali principi. In Italia, come peraltro in Francia, le direttive comunitarie sono state spesso interpretate come se imponessero un livello massimo di liberalizzazione, là dove invece il loro fine è di garantire un livello minimo di apertura alla concorrenza. Nel settore postale, ad esempio, la direttiva comunitaria 97/67/CE è stata recepita in Italia introducendo il livello minimo di liberalizzazione in essa previsto e l'area della riserva non è stata ridimensionata ma ampliata. Questa decisione di adeguamento agli ambiti massimi di riserva, peraltro, non si è fondata su un'attenta analisi delle condizioni economiche caratterizzanti le diverse fasi del servizio postale, ma sull'applicazione meccanica dei parametri previsti nella direttiva, nell'errata convinzione che il benessere sociale fosse associato al minor livello di concorrenza possibile e che pertanto non fosse auspicabile l'estensione degli ambiti di liberalizzazione. Più in generale, il recepimento di una direttiva comunitaria dovrebbe costituire l'occasione per liberalizzare ancor di più, consentendo così ulteriori e maggiori opportunità di crescita alle proprie imprese. La scelta minimale, invece, esplica un effetto frenante dell'allargamento dei mercati perché giustifica la persistenza di mercati oligopolistici segmentati, spesso sulla base dei vecchi confini nazionali, così riducendo complessivamente la competitività del sistema.

Analoghe considerazioni valgono in relazione alle politiche di privatizzazione che hanno affiancato i processi di apertura alla concorrenza dei servizi di pubblica utilità. Là dove la liberalizzazione ha inciso su mercati precedentemente monopolizzati da imprese verticalmente integrate, la scelta si è generalmente orientata a privatizzare senza effettuare una preventiva ristrutturazione societaria volta a favorire il più rapido conseguimento di un contesto concorrenziale. Le privatizzazioni dei monopoli pubblici di per sé non conducono necessariamente alla concorrenza, anche se associate a estese liberalizzazioni, ma possono invece favorire la creazione di monopoli privati, solo eventualmente più efficienti. Come già rilevato da questa

Autorità, sarebbe opportuno che l'avvio dei processi di privatizzazione sia preceduto dall'individuazione di una struttura societaria idonea a garantire il raggiungimento di un grado sufficiente di concorrenza.

La necessità di una ristrutturazione societaria da effettuarsi preventivamente rispetto alla privatizzazione si giustifica non solo perché le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità il più delle volte operano nei mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale, ma dalla ricorrente loro tendenza a ostacolare l'ingresso in tali mercati di eventuali concorrenti. Per fronteggiare questi problemi, s'impone un regime di regolazione dei prezzi nei mercati caratterizzati da situazioni di monopolio naturale, associato a una verifica dei comportamenti delle imprese che vi operano al fine di accertarne l'eventuale carattere restrittivo della concorrenza. La regolamentazione dei prezzi è affidata alle autorità di settore, la repressione dei comportamenti restrittivi della concorrenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

I controlli dei prezzi e dei comportamenti d'impresa non sono sempre efficaci per la realizzazione degli obiettivi di efficienza e di equità perseguiti. In primo luogo, l'impresa detiene, rispetto alle autorità di controllo, rilevanti vantaggi informativi che le consentono di manipolare strategicamente le condizioni di accesso alle attività in monopolio, ostacolando i concorrenti nelle loro decisioni d'ingresso su mercati concorrenziali e verticalmente collegati. Inoltre, anche là dove queste asimmetrie informative venissero superate, è molto complesso rimuovere le restrizioni della concorrenza originate da comportamenti di cui è difficile dimostrare oggettivamente il carattere abusivo, quali per esempio il mancato ampliamento di capacità, le interruzioni di servizio, le differenziazioni strategiche della qualità e altri fattori restrittivi.

Proprio per queste ragioni la separazione strutturale, intesa come effettiva separazione proprietaria, tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle verticalmente collegate e aperte alla concorrenza, presenta il vantaggio di eliminare gli incentivi dell'impresa in posizione dominante a estendere abusivamente tale posizione in altri mercati potenzialmente concorrenziali. Inoltre, la separazione proprietaria favorisce e semplifica l'attività di regolamentazione, rendendo meno rilevanti eventuali asimmetrie informative tra il regolamentatore e l'impresa regolamentata.

Certamente, in alcuni casi specifici, la separazione proprietaria di un'impresa verticalmente integrata può condurre a importanti svantaggi per i consumatori. E' infatti incontestabile che dall'integrazione proprietaria delle attività potrebbero derivare benefici dovuti,

ad esempio, allo sfruttamento di investimenti dell'impresa in una pluralità di mercati, a migliori flussi informativi, a maggiori incentivi a compiere investimenti specifici. Di conseguenza l'opzione della separazione verticale deve essere attentamente valutata caso per caso in relazione alle specificità economiche dei mercati di riferimento.

L'importanza della separazione proprietaria è stata ribadita nel contesto della recente riforma del sistema elettrico nazionale. Il decreto 16 marzo 1999, n. 79, stabilendo l'indipendenza della gestione della rete di trasmissione e affidandola a un operatore indipendente responsabile di tutte le scelte strategiche dell'impresa, ha affrontato il problema delle discriminazioni collegate a una gestione integrata di tutte le fasi della produzione e distribuzione di energia elettrica, risolvendola, sia pure in maniera meno radicale di quanto sarebbe stato possibile tramite una separazione proprietaria. Per Snam, poi, la scelta è stata ancor meno coraggiosa, atteso che è stata proposta una ristrutturazione solo societaria, permanendo cioè l'integrazione proprietaria anche nella gestione della rete. Telecom Italia è stata privatizzata senza neanche una preventiva valutazione dell'opportunità di una separazione verticale. Le Ferrovie e le Poste continuano a essere verticalmente integrate. E' opportuno invece ricordare che l'esperienza di numerosi paesi dimostra che i casi in cui è preferibile la separazione sono assai più numerosi di quelli in cui risulta più vantaggioso il mantenimento dell'integrazione verticale.

Il processo decisionale dovrebbe adeguarsi a questo cambiamento di prospettiva, riconoscendo che la scelta di mantenere l'impresa verticalmente integrata ovvero di procedere a uno smembramento societario e proprietario deve essere basata su argomentazioni di natura tecnica volte a verificare, nel caso concreto, l'effettivo rilievo dei benefici dell'integrazione. Nella valutazione dell'opportunità di interventi specifici di separazione verticale l'Autorità deve poter intervenire, suggerendo le modalità e l'estensione degli interventi di ristrutturazione societaria più opportuni. La scelta degli assetti strutturali del mercato dovrebbe infatti dipendere da considerazioni di efficienza, evitando ogni riferimento a motivazioni di politica industriale volte a creare o a rafforzare eventuali "campioni nazionali".

### *Comportamenti restrittivi della concorrenza nei settori liberalizzati*

Come già accennato, l'Autorità, nella fase che accompagna i processi di privatizzazione e di liberalizzazione, è particolarmente attenta a impedire comportamenti d'impresa, in particolare degli ex monopolisti, che pregiudichino l'apertura alla concorrenza ovvero tentino di reintrodurre restrizioni artificiali. Testimonianza elo-

quente è data da un breve *excursus* dell'attività svolta dall'Autorità nel periodo preso in considerazione ai fini della relazione annuale (1° aprile 1999-31 marzo 2000).

Per quanto riguarda il mercato elettrico, ad esempio, l'Autorità ha constatato l'esistenza di comportamenti abusivi da parte di Enel che, tramite contratti pluriennali per la fornitura di energia, tentava di ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti sui mercati liberalizzati<sup>1</sup>. In particolare l'Autorità, in considerazione della lunga durata prevista per questi contratti, ha ritenuto abusiva l'attribuzione a Enel di un diritto di prelazione nel caso in cui il proprio cliente avesse ricevuto offerte più vantaggiose da parte dei concorrenti (la cosiddetta "clausola inglese"). Rendere più difficile l'accettazione di un'offerta di fornitura di energia elettrica da parte di produttori alternativi a Enel avrebbe infatti significativamente ostacolato l'evoluzione concorrenziale dei mercati, riducendo lo stesso incentivo all'ingresso di nuovi operatori e impedendo così il raggiungimento degli obiettivi di liberalizzazione previsti dalle direttive comunitarie.

L'Autorità ha altresì avuto modo di constatare che taluni comportamenti realizzati da Ferrovie dello Stato hanno pregiudicato lo sviluppo del mercato del trasporto intermodale, basato su combinazioni varie di trasporti marittimi, ferroviari e stradali. Da un'istruttoria che si è conclusa nel febbraio 2000<sup>2</sup>, è infatti emerso che la società Ferrovie dello Stato, nel mettere a disposizione i propri servizi di trasporto ferroviario, ha abusivamente favorito, a scapito dei concorrenti, le società da essa controllate, indirizzando verso di esse una parte cospicua e crescente della domanda di trasporto intermodale. La gravità dei comportamenti accertati e la circostanza che essi sono stati intrapresi successivamente alla diffida rivolta a Ferrovie dello Stato al termine di un precedente procedimento del 1993 (FREMURA-FS<sup>3</sup>), ha condotto l'Autorità a comminare alla società una sanzione di 6,3 miliardi pari al 3,5 per cento del fatturato sui mercati interessati dai comportamenti abusivi.

Nel corso degli anni, inoltre, numerosi procedimenti hanno interessato il gestore nazionale del servizio di telecomunicazioni, con riferimento ai mercati che via via venivano aperti alla concorrenza: l'operatore in posizione dominante, tramite comportamenti abusivi, ostacolava l'ingresso dei concorrenti, cercando di fatto di vanificare le stesse politiche di liberalizzazione. Ancora recentemente, nel febbraio 2000, l'Autorità ha accertato che Telecom Italia aveva cercato di conquistare una posizione dominante nel mercato dei servizi di collegamento a Internet, imponendo ai suoi concorrenti in questo mercato condizioni contrattuali per l'accesso alla rete telefonica

particolarmente gravose e di ammontare persino superiore ai prezzi praticati dalla stessa Telecom Italia alla clientela finale. Per effetto di tali comportamenti sarebbe risultato impossibile, per i nuovi operatori, rimanere nel mercato senza subire perdite considerevoli<sup>4</sup>.

Gli interventi dell'Autorità nei confronti delle imprese fornitrici di servizi pubblici non hanno soltanto riguardato la repressione dei comportamenti abusivi. Infatti l'evoluzione della concorrenza ha, in alcuni casi, condotto all'erosione della posizione di mercato dell'ex monopolista legale e alla realizzazione di una struttura di mercato più pluralistica. Nel settore del radiomobile sono evidenti i benefici che la maggiore concorrenza ha portato agli utenti in termini di riduzione di prezzi, di differenziazione del prodotto e di miglioramenti qualitativi dell'offerta. Tuttavia i vantaggi che indubbiamente l'apertura alla concorrenza ha determinato sono stati inferiori a quelli possibili, per l'influenza negativa esplicita dagli accordi collusivi posti in essere da Tim e Omnitel, fino a pochi mesi fa le due sole imprese autorizzate a operare. Con un procedimento istruttorio concluso nel settembre 1999<sup>5</sup>, l'Autorità ha infatti accertato che i due operatori si erano accordati per fissare congiuntamente i prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile e i prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, riducendo significativamente, a svantaggio degli utenti, il grado di concorrenza nel mercato. L'Autorità ha constatato che il parallelismo dei comportamenti osservati traeva origine da una diffusa prassi di consultazione tra le due imprese e da frequenti scambi d'informazione sulle condizioni contrattuali. E' risultato inoltre che Tim e Omnitel avevano innalzato artificialmente il costo d'interconnessione reciproco e quello relativo ai collegamenti con gli altri operatori telefonici di telefonia mobile e fissa, nell'intento di ostacolare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori. La gravità dell'intesa, che impediva che gli utenti si avvantaggiassero di tutti i benefici derivanti dalla liberalizzazione, ha indotto l'Autorità a infliggere alle due imprese una sanzione globale di quasi 150 miliardi di lire, la maggiore in termini assoluti mai comminata dall'Autorità.

1. Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/1999.

2. Decisione *Cesare Fremura-Assologica-Ferrovie dello Stato*, Bollettino n. 8/2000.

3. Decisione *Fremura-Ferrovie dello Sta-*

*to*, Bollettino n. 18-19/1993.

4. Decisione *Associazione Italiana Internet Providers-Telecom Italia*, Bollettino n. 4/2000.

5. Decisione *Tim-Omnitel-Tariffe fisso mobile*, Bollettino n. 39/1999.

### 3. CONCORRENZA E REGOLAZIONE NEI SERVIZI PRIVATI

La riforma della regolazione dovrebbe estendersi anche ai servizi diversi da quelli di pubblica utilità. Gli assetti regolamentari non dovrebbero, in particolare, imporre vincoli ingiustificati alle dimensioni o alle localizzazioni aziendali, come attualmente avviene, in molti di tali servizi. I servizi professionali, i servizi di distribuzione commerciale al dettaglio e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, quelli finanziari e assicurativi, sono solo alcuni esempi di attività che esigono interventi idonei a realizzare un contesto maggiormente concorrenziale. Si tratta, invero, di settori di attività che sono già, in larga parte, oggetto di processi di riforma, rispetto ai quali occorre tuttavia constatare che non si è ancora creato un ambiente pienamente concorrenziale. L'esigenza di valutare con attenzione questi settori si giustifica con la considerazione che globalmente a questi servizi fa capo una quota considerevole del prodotto interno lordo del Paese, sicché, ove fossero più ampiamente liberalizzati, il loro ruolo potrebbe considerevolmente aumentare, contribuendo in modo significativo, in questa fase dell'evoluzione tecnologica, all'espansione del reddito e dell'occupazione nell'economia nazionale.

Le difficoltà connesse alla liberalizzazione dei servizi sono molteplici e maggiori rispetto a quelle che hanno caratterizzato il processo di apertura alla concorrenza del settore manifatturiero. Il mondo è diverso da quello di cinquant'anni fa. Allora una grossa spinta alla liberalizzazione fu l'eliminazione delle barriere tariffarie che ostacolavano gli scambi intracomunitari. Un intervento di portata simile potrebbe e dovrebbe interessare oggi, agli inizi del Duemila, tutto il comparto dei servizi privati, la cui regolamentazione ha origine interna ed è il risultato di una serie di stratificazioni, accumulate nel tempo, che hanno reso sempre più pervasivo l'intervento pubblico e frenato ingiustificatamente l'operare della concorrenza. Ciò non significa, per una parte cospicua di servizi, l'eliminazione completa della regolamentazione economica. L'intervento pubblico in taluni settori è infatti spesso giustificato dal perseguimento di importanti interessi di carattere generale, come: la qualità dei servizi professionali; l'ordinato sviluppo urbanistico, per quanto riguarda la distribuzione commerciale e quella dei carburanti; la garanzia di un livello minimo di servizio per alcune zone o periodi dell'anno per servizi essenziali come la distribuzione di prodotti farmaceutici; la stabilità dei mercati finanziari e assicurativi. Tali obiettivi, tuttavia,

non debbono essere perseguiti ostacolando l'ingresso nei mercati, attraverso l'individuazione di limiti quantitativi, ricorrendo a onerosi procedimenti amministrativi o fissando prezzi minimi per i servizi offerti, bensì mediante opportuni interventi di riforma volti a stabilire regole, che consentano il perseguimento degli interessi di carattere generale nel massimo rispetto possibile dei principi della concorrenza.

L'eliminazione dei vincoli regolamentari relativi alle varie tipologie di servizi produrrebbe effetti benefici sull'evoluzione concorrenziale dei mercati, anche perché sono imprevedibili le interazioni tra le diverse attività; né si può escludere che la concorrenza agli operatori di un settore derivi da nuovi ingressi provenienti da un settore contiguo, ma diversamente regolato. L'ormai decennale esperienza dell'Autorità in materia di sviluppo della concorrenza mostra chiaramente che, nei settori tradizionalmente caratterizzati da un numero di operatori stabile nel tempo o da forme organizzative relativamente omogenee, la rottura degli equilibri viene generalmente ottenuta tramite i nuovi ingressi. Sono infatti i nuovi operatori che, al fine di conseguire quote di mercato, innovano, differenziano il prodotto, abbassano i prezzi. Non sempre queste nuove imprese provengono dal settore specifico, ma frequentemente sono i nuovi entranti in altre attività che, al fine di crescere, decidono di ampliare la gamma dei beni e servizi forniti, allargando l'ambito della concorrenza ad altri mercati.

Anche rimanendo nell'ottica settoriale, occorre peraltro considerare che la concorrenza è operativa in un contesto multidimensionale. In altre parole, le imprese non competono solo sul prezzo del prodotto, ma anche sulla qualità, cercando di differenziare il prodotto rispetto a quello dei concorrenti. Ne consegue che i meccanismi concorrenziali generano risultati positivi se essi sono tali da influenzare l'attività d'impresa in relazione a tutte le caratteristiche delle possibili strategie commerciali. Una liberalizzazione parziale conduce generalmente a risultanze deteriori, e in alcuni casi può produrre effetti contrari agli interessi dei consumatori, rispetto a quanto si sarebbe conseguito tramite una più ampia apertura della concorrenza.

Un esempio per tutti è fornito dal processo di riforma della regolamentazione in materia di distribuzione dei carburanti. In tale settore la liberalizzazione, avviata fin dal 1991, ha infatti riguardato, fino a epoca recentissima, solo i prezzi; ciò non ha consentito una reale apertura di quel mercato, tant'è vero che non vi è stato, a tutt'oggi, alcun nuovo entrante. Le scelte del modello di liberalizza-

zione sono state probabilmente influenzate dall'esigenza di favorire un passaggio graduale verso un mercato meno regolamentato, che tuttavia ha contribuito a mantenere nel tempo assetti assai poco concorrenziali e tali da favorire comportamenti collusivi, come ipotizzato dall'Autorità in un'istruttoria in corso nei confronti delle principali compagnie petrolifere italiane.

Più in generale, va sottolineato che la liberalizzazione dei servizi deve essere attuata in modo tale da favorire un ambiente il più concorrenziale possibile, che dunque non riguardi solo il prezzo, bensì tutte le componenti di un determinato servizio. Ciò non elimina, *va da sé*, rischi di comportamenti collusivi, rispetto ai quali è compito di questa Autorità vigilare attentamente e intervenire con gli strumenti di cui dispone. Non è certo un caso che in questo momento, oltre alla già citata istruttoria sui carburanti, l'Autorità stia portando a termine anche un procedimento istruttorio sulle assicurazioni, queste ultime oggetto anche di una indagine conoscitiva. E tuttavia il ritorno a regimi di prezzi più o meno amministrati non costituisce, di certo, strumento efficace ai fini di una maggiore competitività del nostro Paese. A tal fine è invece necessaria, da un lato, una più ampia liberalizzazione; dall'altro, il rigoroso rispetto della normativa a tutela della concorrenza.

Oltre ai procedimenti in corso appena richiamati, e indipendentemente dal loro esito, occorre sottolineare che numerose violazioni della concorrenza sono state riscontrate in settori precedentemente caratterizzati da una diffusa regolamentazione. Anche in questi ambiti è infatti emersa la tendenza a mantenere e a estendere, tramite i comportamenti delle imprese coinvolte, le restrizioni concorrenziali che la riforma della regolamentazione tende a superare. Nel corso del 1999 e dei primi tre mesi del 2000 è stato rilevato che, sia pure in situazioni che potrebbero essere considerate marginali ma che invece sono sintomatiche di fenomeni probabilmente ben più ampi e diffusi, le imprese si sono accordate per fissare i prezzi di vendita e ridurre così il gioco della concorrenza, che l'eliminazione dei prezzi amministrati aveva invece inteso promuovere.

Nel settore farmaceutico, ad esempio, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo a pratiche restrittive della concorrenza volte a coordinare i prezzi di vendita dei farmaci. Alla base del parallelismo di prezzo riscontrato dall'Autorità vi era un fitto scambio di informazioni tra le diverse società, tra loro indipendenti, che commercializzavano lo stesso principio attivo con marchi differenti. L'Autorità ha inflitto sanzioni alle differenti imprese coinvolte per complessivi 3 miliardi di lire, pari al 4,5 per cento del fat-

turato rilevante<sup>6</sup>. Del pari, nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso una istruttoria volta ad accertare l'esistenza di un intenso coordinamento tra alcune imprese di panificazione operanti a livello locale in relazione alle politiche di prezzo da adottare, a dimostrazione che per i comportamenti più gravi di violazione della normativa antitrust non è possibile alcuna eccezione, neanche per le imprese più piccole<sup>7</sup>.

Nello stesso periodo di riferimento l'Autorità ha inoltre accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nel settore della revisione contabile, che ha coinvolto le sei principali imprese operanti nel settore della revisione dei bilanci, tutte note società multinazionali, e a cui ha contribuito significativamente l'associazione di categoria, Assirevi. In particolare, è stato accertato un significativo coordinamento delle politiche commerciali delle imprese, realizzato tramite la predisposizione di un tariffario relativo ai compensi per le singole prestazioni, la messa in atto di una politica volta a ridurre le possibilità di sottrazione reciproca dei clienti e infine la decisione comune di non partecipare a gare di appalto per l'aggiudicazione del servizio di revisione quando il criterio di aggiudicazione fosse quello del massimo ribasso. Tali comportamenti sono stati giustificati dalle imprese come volti a garantire la qualità della prestazione e non a favorire il mantenimento di equilibri collusivi. In particolare, le imprese hanno fatto valere che accettare la concorrenza di prezzo avrebbe fortemente ridotto i loro ricavi, creato un forte incentivo alla riduzione dei costi e, come conseguenza, determinato un significativo deterioramento della qualità dei servizi forniti. L'Autorità, riprendendo tesi già ampiamente sviluppate nei procedimenti conclusi negli anni passati in relazione ai servizi professionali, ha invece stabilito che la qualità viene già garantita dall'esistenza dell'albo dei revisori e dal rischio di esclusione che la fornitura di un servizio insufficiente comporta. La fissazione congiunta dei prezzi non garantisce affatto la qualità della prestazione fornita. Nel corso del procedimento le sei imprese hanno fattivamente cooperato al fine di individuare le tipologie di comportamenti restrittivi della concorrenza, inducendo l'Autorità a comminare una sanzione nei loro confronti, pari a complessivi 4,5 miliardi (dall'1,1 al 1,4 per cento del fatturato)<sup>8</sup>.

6. Decisione *Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder*, Bollettino n. 26/1999.

7. Decisione *Prezzo del pane a Trento*,

Bollettino n. 47/1999.

8. Decisione *Assirevi-Società di revisione*, Bollettino n. 4/2000.

Nel febbraio 2000, infine, l'Autorità ha sanzionato una intesa restrittiva della concorrenza posta in essere da un'altra associazione professionale. Si trattava di un boicottaggio collettivo realizzato dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro in seguito alla decisione dell'impresa Inaz Paghe, uno dei principali produttori di software applicativo per l'amministrazione e gestione del personale in Italia, di attivarsi anche nel mercato a valle dell'offerta di servizi informatici per la elaborazione delle buste paga. Il boicottaggio, iniziato nell'ottobre 1997 e durato fino alla decisione dell'Autorità, era volto a proteggere l'attività dei consulenti del lavoro dall'ingresso di Inaz Paghe in un ambito di attività ritenuto riservato. Il boicottaggio tuttavia riguardava attività che Inaz Paghe svolgeva del tutto legittimamente. Infatti l'Associazione ha sollecitato i propri iscritti a interrompere (o a non intraprendere) rapporti di fornitura di software con Inaz, ad agevolare il passaggio di clientela da Inaz ad altre società di software concorrenti, a stipulare convenzioni con queste e, infine, a esortare i Consigli Provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro e le Unioni Provinciali dell'Associazione a non avvalersi di Inaz come sponsor delle proprie iniziative. Tenuto conto della gravità e della durata dell'accertata violazione, l'Autorità ha comminato all'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro una sanzione pari al 4 per cento delle entrate percepite nell'ultimo esercizio<sup>9</sup>.

I casi appena ricordati pongono in chiara evidenza che nei mercati soggetti a una regolamentazione diffusa la severa applicazione della normativa antitrust è essenziale per evitare che le imprese restringano la concorrenza ben al di là di quanto già previsto dalla regolamentazione vigente ovvero reintroducano, tramite comportamenti privati, le restrizioni concorrenziali che la riforma della regolamentazione aveva inteso eliminare. Al riguardo, l'introduzione di tetti antitrust, ossia l'individuazione di quote di mercato soglia che inderogabilmente non devono essere superate è una scorciatoia inadeguata, che ormai in molti settori dell'economia, dal cinema al calcio e, recentemente, al gas viene proposta con buone intenzioni, senza però che vengano considerate le innumerevoli controindicazioni. Innanzitutto, l'individuazione di una quota di mercato è una misura troppo meccanica per la definizione di una posizione dominante e tale da influenzare negativamente la stessa applicazione della normativa antitrust: viene infatti implicitamente assegnata una patente di liceità a tutti i comportamenti posti in essere dall'impresa posizionata al di sotto della quota di mercato soglia, con effetti negativi sull'evoluzione del processo concorrenziale. Inoltre, se i tetti antitrust non

sono temporanei e si impedisce durevolmente all'impresa dominante di operare al di sopra della quota di mercato a essa assegnata, si realizza una segmentazione artificiale dei mercati, con una significativa riduzione del grado di concorrenza.

Resta da aggiungere che la spinta alla liberalizzazione non dovrebbe riguardare soltanto gli ambiti nazionali, ma estendersi anche, è fin troppo evidente, alle regolamentazioni gestite a livello locale. Da questo punto di vista, il riparto delle competenze tende a essere realizzato attraverso un ampio decentramento ricorrendo, tra l'altro, al principio della sussidiarietà, secondo il quale l'intervento pubblico viene deciso dal livello di governo più vicino agli interessi coinvolti, sempre che esso sia in grado di raggiungere efficacemente gli obiettivi perseguiti. L'esempio da seguire è quello dei rapporti tra Commissione europea e Stati membri. Entrambi sono vincolati al rispetto dei principi del Trattato, tra cui anche il mantenimento di un regime di concorrenza non falsata. Dal punto di vista dell'efficace applicazione del principio della sussidiarietà, in relazione alla liberalizzazione, sarebbe necessario definire con maggiore precisione l'ambito d'esercizio dei poteri locali di regolazione rispetto a quelli dello Stato.

Può addursi, in proposito, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sulla liberalizzazione della distribuzione commerciale che ha assegnato alle Regioni ampi poteri d'intervento in applicazione della normativa nazionale. Quest'ultima ha cercato di indirizzare gli interventi regionali in modo da limitare al perseguimento di specifici obiettivi di interesse generale le ipotesi di non accoglimento di una domanda di autorizzazione nel settore commerciale. Tuttavia, i vincoli imposti alle Regioni sono risultati assai meno stringenti di quanto ritenuto inizialmente e la pianificazione strutturale del mercato, che la legge nazionale intendeva superare, è stata riproposta negli interventi normativi di un gran numero di Regioni italiane. La regolamentazione della distribuzione commerciale in Italia, pur certamente in maniera meno penetrante di quanto avveniva in precedenza, continua a rimanere invadente, fossilizzando le strutture di mercato. Gli assetti regolamentari prevalenti indeboliscono le possibili reazioni concorrenziali e frenano l'imprenditorialità e l'innovazione. Nel lungo periodo, l'irrigidimento dei mercati determinerà danni ben maggiori di quelli prodotti da un'accresciuta e immediata flessibilità.

## 4. LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NEGLI ALTRI SETTORI

Tutte le attività economiche sono soggette alla normativa anti-trust e, con il consolidarsi nel tempo delle istituzioni preposte alla tutela della concorrenza e del mercato, sempre più numerosi sono risultati i casi che hanno riguardato settori non caratterizzati dalla presenza, oggi o nel passato, di diritti speciali ed esclusivi. Il più accentuato rilievo assegnato dall'Autorità alle patologie dell'economia di mercato, ossia a quelle situazioni in cui imprese non beneficiarie di privilegi particolari restringono artificialmente il gioco della concorrenza, deriva anche da una maggiore consapevolezza del contenuto delle previsioni sostanziali della legge n. 287/90 da parte degli operatori economici, dei consumatori e delle associazioni che li rappresentano. La qualità delle denunce all'Autorità è sensibilmente migliorata nel corso del tempo e, a differenza di quanto avveniva in passato, i comportamenti che vengono sottoposti alla sua attenzione rientrano molto più frequentemente nell'ambito di applicazione della normativa antitrust.

### *Il ruolo delle associazioni di categoria*

Fin dalla sua costituzione l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di numerose intese restrittive della concorrenza consolidate nell'ambito dell'associazione di categoria, con effetti vincolanti per le associate. In alcuni casi l'associazione è solo la sede presso cui le imprese si riuniscono; in altri casi l'Autorità ha individuato espressamente l'associazione di categoria come responsabile del coordinamento collusivo. Ciò non deve condurre a formulare un giudizio complessivamente negativo sul mondo associativo. Esso svolge un ruolo fondamentale nel ridurre i costi informativi delle imprese in materia di normative e di regolamentazioni specifiche, nel rappresentare all'esterno gli interessi della categoria e nel favorire la crescita anche qualitativa delle imprese. Sennonché la consuetudine degli incontri tra associati e la scarsa consapevolezza dell'importanza anche sociale della normativa antitrust determinano frequentemente un clima favorevole all'adozione di comportamenti collusivi, alla creazione di veri e propri cartelli, cioè a gravi violazioni della disciplina a tutela della concorrenza.

Già in passato l'Autorità era reiteratamente intervenuta nei confronti delle associazioni di categoria operanti nei settori più

diversi, tra cui quello del vetro, dell'esercizio di cinematografi e della produzione di dischi. Nell'anno appena trascorso le intese che hanno coinvolto associazioni rappresentative delle imprese hanno riguardato, oltre ai già ricordati casi della revisione contabile e della consulenza del lavoro, i settori farmaceutico, della produzione di caldaie a gas e della vendita dei diritti televisivi sportivi. Anche l'indagine conoscitiva sul settore bieticolo-saccarifero, conclusa nel luglio 1999, ha messo in luce l'azione penetrante delle associazioni volta a favorire il mantenimento nel mercato di un clima scarsamente concorrenziale, anche se non sono state individuate specifiche violazioni della normativa posta a tutela della concorrenza<sup>10</sup>.

A conclusione di una istruttoria avviata nei confronti di Farindustria, l'associazione di categoria delle imprese farmaceutiche, l'Autorità ha accertato che l'associazione aveva realizzato un'intesa ad ampio spettro, volta a ridurre la concorrenza tra le imprese associate in occasione della partecipazione a gare di appalti da parte degli ospedali, nonché a ostacolare lo sviluppo del mercato dei farmaci generici che consentirebbe forti riduzioni di prezzo dei farmaci la cui protezione brevettuale sia scaduta<sup>11</sup>. L'Autorità ritiene particolarmente importante la crescita del mercato dei farmaci generici perché contribuirebbe significativamente alla realizzazione di un contesto maggiormente concorrenziale, eliminando celermente le rendite originate dalla protezione brevettuale una volta scaduta. Le pratiche individuate da Farindustria per ostacolare le imprese a produrre farmaci generici erano particolarmente efficaci: le imprese titolari di brevetti si impegnavano a concedere licenze per il loro sfruttamento pochi anni prima della scadenza del termine del brevetto, facendo partecipare le imprese licenziatarie ai vantaggi originati dall'esclusiva e rendendo così meno conveniente per loro l'adozione di strategie competitive particolarmente aggressive.

Nel settore delle caldaie a gas l'iniziativa dell'associazione di categoria, trasformatasi nel 1995 in un consorzio, è risultata decisiva per l'adozione e la realizzazione di pratiche di esclusione dei manutentori indipendenti dal mercato della manutenzione delle caldaie, con l'obiettivo di riservarlo alle società produttrici. Peraltro, tramite il rigido controllo del mercato della manutenzione e della sostituzione delle parti di ricambio, le imprese consorziate hanno significativamente ridotto la concorrenza nel mercato primario della

---

10. *Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero*, Supplemento n. 1 al Bollettino n. 29/1999.

11. *Decisione Farindustria-Codice di autoregolamentazione*, Bollettino n. 49/1999.

vendita delle caldaie, favorendo l'adozione di un sistema di fedeltà alla marca ogni volta che fosse necessaria la sostituzione di una caldaia già installata. La gravità della lesione alla concorrenza individuata ha portato l'Autorità a infliggere alle principali imprese coinvolte sanzioni per oltre 13 miliardi di lire, in misura pari al 2,5 per cento del loro fatturato<sup>12</sup>.

Se nei casi finora citati il ruolo collusivo delle associazioni di categoria traeva origine da un'indebita esorbitanza dei compiti a esse affidati, per la vendita dei diritti sportivi la principale ragione dell'intervento associativo - nel caso specifico si trattava della Lega nazionale calcio - risiedeva nella natura complementare dei servizi offerti dalle singole società sportive e negli elevati costi di transazione associati alla vendita di diritti sportivi da parte delle singole squadre. A conclusione di una istruttoria volta a verificare la validità delle giustificazioni alle restrizioni concorrenziali osservate, l'Autorità è pervenuta alla conclusione che non sempre può essere giustificata la vendita in blocco dei diritti sportivi da parte della Lega calcio. In particolare, per la vendita dei diritti di trasmissione delle *highlights*, cioè le principali azioni che hanno caratterizzato la giornata sportiva, il ricorso alla contrattazione centralizzata, tramite la Lega, ha la fondamentale funzione di consentire la stessa esistenza del prodotto che, in assenza della vendita centralizzata, non sarebbe possibile garantire. L'attività della Lega in quest'ambito è stata pertanto ritenuta non restrittiva della concorrenza. Diversa valutazione si impone per la vendita dei diritti relativi alle partite del campionato di calcio da trasmettere in forma criptata e alle partite della Coppa Italia da trasmettere in chiaro. In questi casi, non è stato rinvenuto alcun ostacolo alla vendita individuale dei diritti da parte delle singole squadre: pertanto l'attività della Lega, consistente nella vendita in blocco è stata considerata un'infrazione all'articolo 2 della legge n. 287/90. Tuttavia per la fase a eliminatoria diretta delle partite della Coppa Italia, l'Autorità ha ritenuto che la vendita centralizzata dei diritti sportivi realizzasse significativi benefici per i consumatori, autorizzandola, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, per un periodo di tre anni<sup>13</sup>.

#### *Altre intese restrittive della concorrenza*

Un altro importante strumento che favorisce la realizzazione degli accordi orizzontali tra imprese volti alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione dei mercati è costituito dai cosiddetti consorzi di qualità. Anche essi, come del resto le associazioni di categoria, svolgono un ruolo importante per la valorizzazione delle produzioni

nazionali. Tuttavia, come numerose volte l'Autorità ha già affermato, tutelare la qualità non deve condurre a restringere la concorrenza sul mercato e a rafforzare tramite pratiche collusive, piuttosto che la qualità, il potere di mercato delle imprese coinvolte. In numerosi settori, dall'agricoltura ai servizi professionali, è emersa la diffusa tendenza a utilizzare il condivisibile obiettivo del miglioramento qualitativo delle produzioni per introdurre vincoli ai comportamenti d'impresa non giustificati e diretti non a tutelare la qualità a vantaggio dei consumatori, ma a fissare prezzi e tetti produttivi. L'Autorità è attenta a ostacolare la diffusione di questi comportamenti devianti. I suoi interventi non devono assolutamente essere interpretati come una censura in relazione alla stessa esistenza di associazioni d'impresa volte a garantire la qualità dei beni e dei servizi offerti. Semmai sono volti a evitare che, nella consuetudine degli incontri e delle riunioni, gli obiettivi perseguiti subiscano deviazioni, sì da celare, dietro la sigla della tutela della qualità, la costituzione di veri e propri cartelli.

Alla fine del 1998 l'Autorità aveva avviato una istruttoria per accertare la natura anticoncorrenziale dell'attività del Consorzio Qualità Veneta Asfalti, al quale aderiscono numerosi produttori di conglomerato bituminoso operanti in diverse province del Veneto. L'istruttoria, conclusa nella metà del 1999<sup>14</sup>, ha messo in luce un articolato e cogente meccanismo di ripartizione del mercato, nonché di fissazione di prezzi minimi. E' risultato che le imprese hanno sostanzialmente rispettato le indicazioni di quantità e di prezzo del consorzio. Per la particolare gravità della lesione alla concorrenza, l'Autorità ha inflitto una sanzione complessiva di oltre 4 miliardi.

A differenza di quanto avviene nei mercati delle materie prime caratterizzati da produzioni sufficientemente omogenee, nel settore dei beni di consumo, dove le imprese cercano spazi di mercato tramite la differenziazione del prodotto, gli accordi collusivi non riguardano tutte le caratteristiche rispetto alle quali le imprese si fanno concorrenza: ciò equivarrebbe a irrigidire il mercato, ostacolando l'innovazione e riducendo i profitti complessivi. Pertanto, in questi settori le imprese trovano terreno fertile per collusioni nell'individuazione di ambiti e mercati in cui la restrizione della concorrenza è profittevole per tutti. L'Autorità ritiene che queste tipologie di accordi debbano essere valutate con la medesima severità dei cartelli orizzontali perché, come questi, consentono alle imprese di fissare prezzi ben più elevati di quelli concorrenziali, con svantaggi significativi per i consumatori. Nel marzo

12. Decisione *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, Bollettino n. 16/1999.

13. Decisione *Vendita diritti televisivi*,

Bollettino n. 26/1999.

14. Decisione *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, Bollettino n. 26/1999.

2000 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti dei principali produttori di latte artificiale, riscontrando che essi si erano accordati per coordinare, in violazione della legge n. 287/90, le rispettive politiche commerciali e distributive. In particolare le imprese si erano reciprocamente impegnate a utilizzare esclusivamente le farmacie come canale distributivo per il latte artificiale. L'intesa, precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, ha arrecato grave pregiudizio alle possibilità di scelta dei consumatori costretti ad acquistare il prodotto a prezzi sensibilmente maggiorati. In considerazione della gravità e della durata dell'intesa l'Autorità ha inflitto alle imprese responsabili una sanzione di quasi 6 miliardi di lire, pari al 3 per cento dei fatturati rilevanti<sup>15</sup>.

#### *Gli altri casi di abuso di posizione dominante*

L'articolo 3 della legge n. 287/90, così come l'articolo 82 del Trattato, vieta l'abuso di posizione dominante. Al riguardo l'articolo 3, riprendendo le analoghe previsioni dell'articolo 82, elenca a titolo esemplificativo una serie di comportamenti potenzialmente abusivi e che possono essere ricondotti alle due ipotesi dello sfruttamento e dell'impedimento. Mentre l'abuso da sfruttamento si esplica nell'esercizio di un eccessivo potere di mercato, tale da condurre l'impresa in posizione dominante a praticare condizioni di vendita particolarmente gravose, l'abuso che si concreta nell'impedimento si esplica con strategie di impresa volte a ostacolare l'ingresso o la permanenza sul mercato di altri operatori. La prima ipotesi di abuso produce i suoi effetti negativi direttamente sui clienti dell'impresa in posizione dominante, l'impedimento è rivolto in primo luogo ai suoi concorrenti. In ogni caso le previsioni in materia di abuso sono caratterizzate dalla peculiarità che la norma sanziona comportamenti che sono vietati soltanto qualora siano posti in essere da un'impresa in posizione dominante, mentre sono leciti nell'ambito di un mercato concorrenziale. Ciò ha condotto la Corte di Giustizia delle Comunità europee a concludere che sull'impresa in posizione dominante grava una speciale responsabilità, a differenza delle altre imprese; posizione che le impone obblighi e vincoli dai quali sono esenti le altre imprese. Tuttavia, la difficoltà principale sta nel riuscire a distinguere i comportamenti effettivamente consentiti a un'impresa in posizione dominante da quelli a essa preclusi. Avvertendo la complessità della problematica, l'Autorità è sempre stata molto attenta a reprimere gli abusi delle imprese dominanti soltanto allorché si sono accertati comportamenti effettivamente anticoncorrenziali.

Nel corso degli anni l'Autorità ha ripetutamente affrontato casi di abuso di posizione dominante, censurando soprattutto i comportamenti delle imprese volti a ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti sui mercati. I casi conclusi non hanno riguardato soltanto i comportamenti abusivi delle imprese che risultavano dominanti in ragione della titolarità di diritti speciali ed esclusivi. Già nel caso Tekal del 1995 l'Autorità aveva considerato abusivi i comportamenti di Italcementi volti a ostacolare in Sardegna l'ingresso di cemento importato più a buon mercato<sup>16</sup>. L'anno successivo l'Autorità ha accertato come abusive le pratiche di Alitalia che imponevano ai nuovi entranti sulle tratte aeree nazionali continui oneri di aggiustamento, a nuovi orari di volo, costringendoli in alcuni casi a uscire dal mercato<sup>17</sup>. Più recentemente l'Autorità ha stabilito che Coca Cola e due dei suoi imbottiglieri, le società Socib e Sosib, hanno abusato della loro posizione dominante fidelizzando i grossisti di bevande, tramite clausole contrattuali di sconto particolarmente favorevoli, nel tentativo di espellere dal mercato il principale concorrente, Pepsi Cola. E' stato infatti accertato che gli sconti non erano giustificati da condizioni obiettive, bensì erano mirati ad attrarre la sola clientela di Pepsi Cola, integrando pertanto il profilo abusivo di sconti selettivi. Un ulteriore profilo abusivo è rappresentato dai contratti stipulati con la grande distribuzione organizzata allorché Coca Cola ha imposto, in virtù della sua forza di mercato, l'occupazione di spazi all'interno dei punti vendita allo scopo di ostacolare la presenza dei concorrenti. Per tutti questi comportamenti abusivi, considerati particolarmente gravi dall'Autorità, in quanto volti a ridurre sensibilmente la gamma dei prodotti offerti al consumatore finale, a Coca Cola e alle due imprese di imbottigliamento è stata inflitta una sanzione complessiva di 31,4 miliardi di lire, pari al 3 per cento del fatturato di Coca Cola e all'1 per cento di quello degli imbottiglieri<sup>18</sup>.

### *Le operazioni di concentrazione*

Il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione è volto a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da restringere la concorrenza in modo sostanziale e durevole. La legge n. 287/90 impone alle imprese che si concentrano

15. Decisione *Latte artificiale per neonati*, Bollettino n. 9/2000.

16. Decisione *Tekal-Italcementi*, Bollettino n. 6/1995.

17. Decisione *Associazione Consumatori*

*Utenti-Alitalia*, Bollettino n. 45/1996.

18. Decisione *PepsiCo Foods and Beverages/IBG Sud-Coca Cola Italia*, Bollettino n. 49/1999.

un obbligo di notifica preventiva dell'operazione al raggiungimento di una predefinita soglia di fatturato. L'Autorità, pertanto, è chiamata a valutare tutte le operazioni notificate, la maggior parte delle quali tuttavia non dà origine ad alcun problema concorrenziale. Essendo le imprese obbligate alla notifica, ne consegue che solo raramente vengono presentate alla valutazione dell'Autorità operazioni chiaramente da vietare. Per queste ragioni in Italia, così come in tutti i paesi che hanno adottato un sistema di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, il numero di procedimenti istruttori aperti per verificare se l'operazione conduce alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante è strutturalmente modesto. Ciò non significa affatto che il controllo preventivo sia inutile: in sua assenza, infatti, è da presumere che le imprese realizzeranno un numero ben più elevato di operazioni da vietare. Una volta che l'operazione fosse realizzata, traducendosi la concentrazione in una modifica della stessa struttura delle aziende interessate, sarebbe praticamente impossibile imporre la ricostituzione della situazione concorrenziale preesistente all'operazione stessa.

Il legislatore ha introdotto il divieto di realizzare operazioni di concentrazione che costituiscono o rafforzano una posizione dominante al fine di ostacolare la creazione in capo a una o più imprese di un potere di mercato durevole e significativo. L'obiettivo del legislatore non è quello di ostacolare la semplice crescita delle dimensioni aziendali o la realizzazione di un eccessivo potere economico e finanziario, bensì quello di impedire che, nei mercati in cui l'impresa dominante opera, si creino condizioni strutturali dannose per l'evoluzione concorrenziale e, in ultima analisi, negative per lo sviluppo economico del Paese. Ciò implica che qualsiasi operazione di concentrazione notificata, indipendentemente dalla sua dimensione, può condurre alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante. Per questo motivo ogni operazione viene valutata in relazione all'impatto da essa esercitato sul mercato rilevante. Naturalmente più ampio è il mercato, maggiori saranno le dimensioni aziendali necessarie affinché l'operazione desti preoccupazione ai fini della tutela della concorrenza. La divisione del lavoro esistente a livello europeo, peraltro, assegna alla Commissione europea il compito di valutare le operazioni di concentrazione che producono i loro effetti su una pluralità di mercati nazionali e che sono realizzate da imprese con un fatturato superiore a una soglia prefissata.

Nel periodo compreso tra il 1° aprile 1999 e il 31 marzo 2000, l'Autorità ha esaminato più di 300 operazioni di concentrazione, ma ha avviato procedimenti istruttori solamente in merito a cinque operazioni, un numero peraltro più elevato rispetto alla maggior parte degli anni precedenti.

In un procedimento concluso nell'aprile 1999, l'Autorità aveva esaminato le ripercussioni sui mercati italiani di un'operazione di concentrazione tra Coca Cola e Cadbury Schweppes. L'istruttoria aveva consentito di accertare che il già notevole potere di mercato dell'acquirente si sarebbe ulteriormente rafforzato con l'aggiunta dei marchi della Schweppes, particolarmente importanti per il canale del consumo fuori casa. Successivamente ai rilievi mossi dall'Autorità, la notificazione dell'operazione è stata ritirata<sup>19</sup>.

Nel luglio 1999, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo all'acquisizione da parte di Parmalat della società Eurolat, alla quale erano state conferite tutte le attività della società Cirio relative al settore del latte<sup>20</sup>. Questa operazione si iscrive in un processo di progressivo consolidamento del settore del latte che, con la fine dei controlli amministrativi prima e con il ridimensionamento del ruolo delle società municipalizzate poi, è ormai guidato da logiche di mercato. Nel dispiegarsi di questo processo, l'Autorità è intervenuta in più occasioni per evitare che si creassero o rafforzassero posizioni dominanti. Il caso esaminato nel corso del 1999 è sicuramente il più importante perché ha visto coinvolti due dei tre principali operatori del settore. Venendo incontro ai rilievi dell'Autorità, Parmalat si è impegnata a dismettere sei marchi di latte e quattro stabilimenti produttivi e a ritirare temporaneamente il proprio marchio dal mercato del latte fresco del Lazio, area nella quale l'impatto della concentrazione sarebbe stato di particolare rilievo.

Il settore finanziario-assicurativo è stato interessato da rilevanti processi concentrativi che, per le specifiche problematiche concorrenziali, hanno visto l'intervento di più organismi di controllo. L'acquisizione dell'INA da parte delle Generali rientrava nell'ambito di applicazione del regolamento comunitario n. 4064/89 ed è passata, quindi, al vaglio della Commissione europea che l'ha autorizzata subordinatamente all'introduzione di alcune misure correttive. La concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana è stata valutata da Banca d'Italia per quanto attiene ai tipici mercati bancari della raccolta e dell'impiego dei fondi e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per quanto riguarda il *factoring* e i mercati finanziari del risparmio gestito. I due procedimenti sono stati portati avanti in uno spirito di profonda collaborazione istituzionale, come peraltro previsto dalla legge n. 287/90. Nel merito, la concentrazione bancaria, come inizialmente prospettata, determinava una rilevante compressione della concorrenza nei servizi sia ban-

19. Decisione *The Coca Cola-Cadbury Schweppes*, Bollettino n. 13-14/1999.

20. Decisione *Parmalat-Eurolat*, Bollettino n. 29-30/1999.

cari sia finanziari in alcune aree geografiche del paese. La proposta di alienare 45 sportelli bancari, avanzata dalle parti in seguito ai rilievi emersi nel corso delle due istruttorie, ha fatto venire meno tali preoccupazioni e le due istruttorie si sono quindi concluse con il via libera all'operazione<sup>21</sup>.

Nel gennaio 2000 si è concluso un procedimento istruttorio volto ad accertare la compatibilità con la normativa posta a tutela della concorrenza dell'acquisizione della società Agra da parte di Novartis. L'attenzione dell'Autorità si è rivolta al mercato delle sementi di barbabietola, nel quale entrambe le società sono operatori di rilievo. L'istruttoria è giunta alla conclusione che l'operazione avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante sia per la quota congiunta di mercato delle due società interessate, sia per il legame partecipativo di minoranza che avrebbe legato la società acquisita ad Eridania, che produce oltre la metà dello zucchero da barbabietola commercializzato in Italia. L'operazione è stata poi approvata in seguito all'impegno assunto da Novartis di dismettere la società Aurora, cui fa capo una non trascurabile quota del mercato delle sementi, e all'impegno di Eridania di alienare la partecipazione di minoranza in Agra<sup>22</sup>.

Con un procedimento istruttorio conclusosi nel febbraio 2000<sup>23</sup>, l'Autorità ha stabilito che l'acquisizione del controllo della società Autostrade da parte delle Edizioni Holding, nelle modalità originariamente prospettate, avrebbe comportato un rafforzamento della posizione dominante che Autogrill, società del gruppo Edizioni Holding, già detiene sul mercato della ristorazione autostradale grazie a una quota di mercato di circa l'80 per cento. A seguito della concentrazione, Edizioni Holding avrebbe infatti potuto aumentare agevolmente la presenza sulla ristorazione autostradale semplicemente non rinnovando le concessioni in scadenza dei punti di ristoro o, diversamente, traendo vantaggio da una indubbia posizione di privilegio qualora tali concessioni fossero state riattribuite ricorrendo a procedure di gara. L'operazione è stata infine autorizzata assoggettandola ad alcune condizioni. In particolare, la società Autostrade non dovrà assumere direttamente la fornitura del servizio di ristoro e dovrà, in ogni caso, attribuire le concessioni, che via via si renderanno disponibili, tramite meccanismi di asta gestiti da soggetti terzi indipendenti. Infine, Autogrill non potrà in alcun caso incrementare la quota di punti di ristoro autostradale da essa attualmente gestiti e pari al 72 per cento del totale.

## 5. LA TUTELA DALLA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

La repressione della pubblicità ingannevole realizza una forma di tutela diretta dei consumatori da quei messaggi pubblicitari che inducano o possano indurre in errore i destinatari e che, a causa del loro carattere decettivo, possano pregiudicarne il comportamento economico ovvero che, per questo motivo, ledano o possano ledere un concorrente. Lo scopo direttamente perseguito dalle norme (decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74) è la protezione del consumatore, in quanto acquirente dei beni e servizi presenti sul mercato, considerato la parte più debole a fronte del dispiegamento, a opera delle imprese, di mezzi e risorse molto consistenti nel settore pubblicitario al punto da forzare la formazione dei convincimenti dei singoli. Si tratta di una protezione più solida rispetto a quella che può trarsi dalle norme del codice civile in materia di concorrenza sleale (articolo 2598 c.c.), atteso che l'attivazione delle sanzioni ivi previste è essenzialmente subordinata all'iniziativa delle imprese concorrenti.

Di recente il legislatore ha attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'ulteriore competenza a giudicare anche sulle controversie in materia di pubblicità comparativa (decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, di recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria 97/55/CE, che costituisce un aggiornamento della precedente direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole). Vengono precisate le condizioni cui è subordinata la liceità della comparazione per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti dal confronto.

Da un lato, infatti, la comparazione pubblicitaria offre alle imprese uno strumento per differenziare i propri prodotti e specificare le loro caratteristiche distintive in modo da attirare più efficacemente l'interesse dei consumatori; dall'altro, essa realizza l'interesse dei consumatori a essere informati oggettivamente sulle caratteristiche dei beni e servizi presenti sul mercato. Si tratta di un'evoluzione molto importante per un ordinamento che, tendenzialmente, appariva, fino al recente passato, orientato a reprimere la pubblicità comparativa quale atto di concorrenza sleale e solo su iniziativa del concorrente.

21. Decisione *Banca Intesa-Banca Commerciale Italiana*, Bollettino n. 48/1999.

22. Decisione *Novartis Seeds-Agra Società del Seme*, Bollettino n. 3/2000.

23. Decisione *Edizioni Holding-Autostrade/Concessione e costruzioni autostrade*, Bollettino n. 9/2000.

Nell'espletamento dell'attività di controllo e repressione della pubblicità ingannevole nel corso del 1999 è stata accertata l'ingannevolezza di 275 messaggi pubblicitari. E' possibile individuare alcune tematiche rilevanti, collegate a settori e ad ambiti particolarmente interessati da fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole: le telecomunicazioni, il credito al consumo, i cosmetici, l'attività di formazione. Si tratta di attività caratterizzate dalla massiccia incidenza della pubblicità al fine di indirizzare le scelte dei consumatori, influenzandone le determinazioni, con comunicazioni sostanzialmente ingannevoli. Come peraltro nell'attività di tutela della concorrenza, le decisioni dell'Autorità hanno una portata che trascende la soluzione del singolo caso analizzato, per fungere da guida e indirizzo dei comportamenti pubblicitari di tutte le imprese.

Nelle telecomunicazioni si è rafforzata la tendenza, già registrata lo scorso anno, a un susseguirsi di nuove proposte commerciali che si sono tradotte in numerose campagne pubblicitarie. In più occasioni le richieste di intervento indirizzate all'Autorità hanno avuto a oggetto le modalità di prospettazione del prezzo dei servizi di telefonia. A tale riguardo l'Autorità ha auspicato che nella presentazione di un elemento così cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, qual è il prezzo, tutte le informazioni rilevanti fossero di immediata percezione. Tale auspicio è scaturito dalla considerazione che l'indicazione del costo al minuto delle chiamate effettuate avvalendosi dei servizi pubblicizzati non risultava perfettamente trasparente, né la macchinosità del calcolo necessario per stimare l'effettivo ammontare del costo della telefonata poteva essere imputata in via esclusiva alla complessità della tariffazione, atteso che determinate modalità di prospettazione del costo rispondevano soltanto a una strategia di marketing delle imprese.

Nella scomposizione merceologica dei procedimenti istruiti dall'Autorità si rileva una posizione di assoluta preminenza dei casi relativi ai messaggi sul credito al consumo. In tale ambito, l'Autorità ha ritenuto che affermazioni quali "tasso zero", "zero interessi" e "zero spese apertura pratica", "zero assoluto" ed espressioni similari siano ingannevoli non solo quando esse non siano veritiere in assoluto, ma anche in assenza di ulteriori, pur succinte, indicazioni riguardanti le effettive caratteristiche e le specifiche condizioni dei prospettati finanziamenti. Tali omissioni si concretizzano talvolta nella mancata indicazione che l'offerta "a tasso zero" è applicabile limitatamente a specifici beni o servizi, ovvero nell'accogliere i costi amministrativi al cliente e discrezionalmente determinati dalla società interessata: trattasi di profili che rivestono un notevole rilievo per i consumatori interessati all'iniziativa commerciale pubblicizzata, considerato che, nella decisione di ricorrere a tali forme di finanziamento, i costi per interessi e amministrativi incidono con portata determinante.

Nel settore dei cosmetici il forte ricorso alla leva pubblicitaria riflette la notevole rilevanza dei valori d'immagine dei prodotti e dei trattamenti cosmetici (anticellulite, anticalvizie, antirughe, dentifrici sbiancanti) sulle scelte dei potenziali acquirenti. Le decisioni dell'Autorità sono state prevalentemente ispirate al rigoroso controllo delle modalità di prospettazione dei risultati ottenibili mediante l'utilizzo di tali prodotti, che frequentemente si sono rivelate suscettibili di ingenerare nei destinatari aspettative eccessive. In altri casi è stato acclarato che l'operatore pubblicitario non disponeva di risultanze sperimentali idonee a comprovare le vantate caratteristiche e l'efficacia del prodotto pubblicizzato.

Gli integratori rappresentano un prodotto relativamente innovativo, che si caratterizza per il riferimento a un pubblico di profilo medio-alto. Il settore ha dimostrato nel 1999 una straordinaria vitalità, con un incremento di circa un terzo delle spese pubblicitarie. In relazione agli integratori-anticellulite, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli numerosi messaggi che attribuivano al prodotto un'efficacia dimagrante indipendentemente dalla necessità di seguire regimi dietetici particolari o di praticare esercizio fisico.

Infine, un ulteriore ambito in cui l'Autorità è intervenuta con frequenza è quello relativo ai servizi di formazione scolastica, universitaria e professionale. Le pronunce dell'Autorità, per lo più relative a pubblicità di istituti di scuola secondaria, di corsi di preparazione universitaria e di corsi di lingue, hanno valutato la corrispondenza tra quanto prospettato e i risultati effettivamente conseguibili, nonché le qualifiche e i riconoscimenti ottenuti dall'operatore pubblicitario.

La stringente necessità di tutela in questo settore deriva dalla considerazione che il pregiudizio sopportato dal consumatore ingannato non è soltanto di natura patrimoniale, ma si concreta in una perdita di tempo e di opportunità alternative di formazione.

## 6. L'AUTORITÀ FRA DIRITTO NAZIONALE E DIRITTO COMUNITARIO

I casi e i settori fin qui richiamati sono soltanto esemplificativi degli interventi svolti dall'Autorità nell'obiettivo di favorire l'evoluzione concorrenziale dell'economia italiana, sia nei mercati precedentemente caratterizzati dalla diffusa presenza di diritti speciali ed

esclusivi che in quelli già da tempo liberalizzati. La capacità di azione dell'Autorità si è avvalsa di una normativa nazionale che, ispirata alle previsioni comunitarie, si è rivelata generalmente efficace. Il legislatore ha inoltre fornito un fondamentale parametro di riferimento all'azione dell'Autorità, disponendo all'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, che l'interpretazione delle disposizioni sostanziali sia effettuata "in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza".

Il fondamento comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione della legge, garantendo che le sue decisioni siano basate su un substrato normativo e giurisprudenziale consolidato in oltre trent'anni di esperienza comunitaria e pur in assenza di una tradizione antitrust nell'ordinamento italiano, ha rafforzato la qualificata indipendenza strutturale e funzionale dell'Autorità. Tale indipendenza rappresenta la maggiore garanzia per un'applicazione efficace del diritto antitrust, accanto alla democrazia procedurale. Non soltanto le parti dei procedimenti vengono preventivamente informate con la più completa e trasparente motivazione delle risultanze istruttorie relative ai procedimenti che le riguardano, garantendo peraltro nella fase decisionale ampio spazio al contraddittorio, ma anche il mondo delle imprese e, in generale, il grande pubblico possono seguire l'evoluzione giurisprudenziale tramite la pubblicazione e la diffusione elettronica delle decisioni. Infatti l'Autorità, fin dalla sua costituzione, ha sempre assicurato la massima trasparenza al processo decisionale, sia tramite la pubblicazione tempestiva dei provvedimenti, come peraltro disposto dalla legge n. 287/90, che attraverso lo sviluppo di un sito Internet, che solo nel primo trimestre 2000 ha avuto più di 2 milioni di visite e che contiene tutti gli interventi dell'Autorità.

L'attività di tutela della concorrenza, pur incidendo su casi concreti e situazioni specifiche, dovrebbe costituire una guida per tutte le imprese che adottano comportamenti simili o che potrebbero farlo in futuro, contribuendo, più in generale, all'affermazione di una cultura della concorrenza. Naturalmente, al fine di costituire un utile strumento di indirizzo dei comportamenti delle imprese, i provvedimenti dell'Autorità vanno considerati insieme alle decisioni dei competenti organi giurisdizionali, il Tribunale Amministrativo del Lazio e il Consiglio di Stato: decisioni che forniscono criteri generali di interpretazione delle norme a tutela della concorrenza, suggerendo talvolta all'Autorità rimedi agli eventuali vizi procedurali individuati e, comunque, utili indicazioni.

L'Autorità ha, in più occasioni, sottolineato che un pieno controllo giurisdizionale sull'attività da essa svolta costituisce una

garanzia non solo per i terzi, ma per la stessa Autorità e per la sua indipendenza. Nelle competenti sedi parlamentari, l'Autorità si è espressa criticamente nei confronti di proposte dirette a introdurre per legge nel nostro sistema limitazioni al sindacato del giudice.

In una prospettiva diversa si pone la giurisprudenza del giudice amministrativo, così come quella più consolidata del giudice comunitario, che, nel valutare la legittimità degli atti dell'autorità antitrust (e non solo), limita le proprie censure alla palese illogicità o irragionevolezza delle valutazioni tecniche compiute dall'Autorità, senza dunque sostituirsi a essa nel merito di tali valutazioni. Tale prospettiva, pienamente condivisibile, conferma che l'ambito del controllo del giudice non va né rimesso a una novella legislativa, né va da essa ridimensionato. Spetta piuttosto all'Autorità, attraverso la piena correttezza delle valutazioni e dei procedimenti, far sì che il controllo del giudice resti effettivamente confinato ai vizi di legittimità degli atti da essa adottati.

Il ruolo di indirizzo e di guida che l'Autorità svolge sotto l'attento controllo degli organi giurisdizionali deve essere inserito nel più ampio contesto comunitario dove la Commissione europea e la Corte di Giustizia stabiliscono i principi di riferimento vincolanti anche per l'Autorità. Il sistema comunitario di tutela della concorrenza, pur se in evoluzione verso un modello a rete in cui Commissione europea, autorità e giudici nazionali si ripartiscono le competenze al fine di garantire il mantenimento di una concorrenza effettiva nell'Unione, continua a essere fondato sul primato del diritto comunitario e sul ruolo guida esercitato dalla Commissione. Tuttavia, l'adeguamento degli assetti istituzionali della maggior parte degli Stati membri al modello comunitario di tutela della concorrenza ha sostanzialmente modificato il contesto di riferimento, rendendo inadeguate regole e procedure stabilite quasi quarant'anni fa quando effettivamente esistevano contrasti profondi tra gli obiettivi di apertura dei mercati nazionali perseguiti dalla Commissione e le misure concrete, spesso a valenza protezionistica, adottate dagli Stati membri.

Il progetto di modernizzazione dell'antitrust europeo, recentemente promosso dalla Commissione, è volto alla realizzazione di un sistema meno accentrato in cui le autorità e i giudici nazionali abbiano, nell'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, le medesime possibilità di intervento della Commissione, eliminando competenze esclusive che finora hanno ostacolato il processo di decentramento. Inoltre, non sarà più consentito il ricorso alle autorità antitrust da parte delle imprese al fine di conseguire un certificato di liceità sugli accordi che esse intendono realizzare. Questa attività di certificazione, che in passato è stata molto importante per aiutare gli operatori

a individuare forme e regole di comportamento coerenti con le disposizioni antitrust comunitarie, oggi non è più necessaria, essendo ormai diffusa la conoscenza dei comportamenti d'impresa effettivamente consentiti. La Commissione intende al riguardo trasformare il sistema attualmente in vigore, facendolo evolvere verso un modello in cui gli interventi antitrust riguardino soprattutto le pratiche effettivamente restrittive della concorrenza e non quelle, come gli accordi notificati, in cui gli aspetti di restrizione sono inesistenti o del tutto marginali.

Tuttavia non basta dedicare più risorse all'identificazione dei comportamenti d'impresa più gravi dal punto di vista della tutela della concorrenza per conseguire effettivamente risultati positivi. L'esperienza anche internazionale nella repressione dei comportamenti restrittivi della concorrenza dimostra che l'informazione iniziale che rende nota l'esistenza di pratiche eventualmente anticoncorrenziali e che conduce poi all'avvio di un procedimento deriva in larga parte da denunce di clienti o concorrenti. Con riferimento alle pratiche abusive, è relativamente agevole per chi lo subisce riconoscere come abusivo uno specifico comportamento posto in essere da un'impresa in posizione dominante. Pertanto gli operatori economici eventualmente soggetti agli abusi di un'impresa in posizione dominante sono posti nella piena condizione di richiedere l'intervento repressivo dell'Autorità. Difatti la maggior parte delle denunce pervenute all'Autorità in questi anni ha riguardato comportamenti unilaterali delle imprese e potenzialmente abusivi. Viceversa è molto più difficile individuare l'esistenza di cartelli orizzontali spesso segreti e volti a fissare i prezzi di vendita a livelli ben superiori di quelli che si formerebbero autonomamente se il mercato fosse lasciato libero di operare. Questi accordi, che spesso sono realizzati a livello internazionale, sono molto più diffusi di quanto normalmente si creda, ma ne è assai ardua l'individuazione.

Negli ultimi anni in tutto il mondo è cresciuta l'attenzione nei confronti dei cartelli. L'Autorità negli ultimi anni ha identificato numerosi cartelli orizzontali tra imprese, tuttavia per nessuno di questi i relativi procedimenti sono iniziati in virtù della cooperazione delle imprese partecipanti. In larga parte gli interventi dell'Autorità, così come quelli della Commissione europea, sono stati sollecitati da denunce di clienti e di consumatori; gli elementi di prova sono stati acquisiti tramite ispezioni presso le sedi delle imprese partecipanti e volte alla ricerca di documenti comprovanti l'esistenza della pratica restrittiva denunciata. Si tratta di un compito la cui complessità è accentuata dalla diffusione degli archivi elettronici, e per questo non sempre efficace, poiché la documentazione che

le imprese mantengono è comunque assai vasta e i documenti più delicati possono non essere conservati su supporto cartaceo, ma rimanere confinati all'interno di dischetti o *files* difficilmente identificabili. La repressione dei cartelli deve essere resa più incisiva nell'Unione europea e, a questo fine, sono necessari nuovi e diversi strumenti, come i programmi di clemenza, volti a favorire l'autodenuncia alle autorità antitrust delle pratiche collusive. Solo così la modernizzazione delle procedure di controllo dei comportamenti d'impresa promossa a livello comunitario, i cui obiettivi l'Autorità pienamente condivide, potrà dare i risultati sperati, ossia una maggiore attenzione in Europa alle pratiche, come i cartelli orizzontali, che producono i più gravi effetti sulla concorrenza.

Oltre che da un'accresciuta possibilità da parte delle autorità di concorrenza di essere informate sull'esistenza di accordi collusivi tra imprese, il progetto di modernizzazione dell'antitrust comunitario trarrebbe sicuro giovamento da un maggiore grado di cooperazione tra le diverse autorità antitrust nazionali. Finora infatti l'applicazione del diritto comunitario è stata in gran parte confinata presso la Commissione europea e, proprio per questo, nel corso degli anni sono stati soprattutto sviluppati i rapporti di collaborazione cosiddetti verticali tra Commissione e autorità nazionali. Viceversa le norme sulla confidenzialità delle informazioni in possesso delle autorità nazionali hanno ostacolato lo sviluppo di una cooperazione tra le stesse autorità nazionali. Mentre nell'applicazione del diritto comunitario da parte della Commissione europea gli Stati membri hanno il diritto di essere informati, anche nel corso della procedura, di tutti gli elementi in possesso della Commissione, qualora una fattispecie venga trattata da un'autorità nazionale, le normative in vigore introducono numerosi vincoli alle possibilità di cooperazione.

Il progetto di modernizzazione e l'associato decentramento alle autorità nazionali dell'applicazione del diritto comunitario richiedono un cambiamento di questa impostazione. La rete delle autorità di concorrenza dell'Unione europea può infatti guadagnare significativamente di efficienza solo se vengono sollecitate le sinergie e incentivate le forme di cooperazione anche di natura orizzontale. Permettere lo scambio di informazioni tra autorità nazionali di concorrenza sarebbe pertanto funzionale alla realizzazione di un'Europa meglio organizzata per la repressione delle pratiche restrittive della concorrenza e per ciò stesso più omogenea e più unita. Per questo è essenziale che il progetto di modernizzazione sia associato a cambiamenti istituzionali che ne favoriscano il successo e che, consentendo una stretta cooperazione tra autorità nazionali, rendano l'attività di tutela della concorrenza sempre più efficace.

Tale efficacia, più in generale, si ripercuote positivamente, rafforzandola, sulla tutela del consumatore, che, invero, costituisce da sempre un punto di riferimento ineludibile nell'attività istituzionale svolta dalle autorità di concorrenza sul piano comunitario e nazionale. La tutela del consumatore, per quel che attiene al nostro ordinamento, è assicurata non soltanto nell'attuazione delle norme in materia di pubblicità ingannevole, più tipicamente formulate per la protezione del consumatore medesimo, ma anche nell'applicazione delle regole di concorrenza. In particolare, l'obiettivo di assicurare le condizioni generali per la libertà di impresa in modo da consentire agli operatori economici di poter accedere al mercato e di poter competere con pari opportunità produce effetti benefici per i consumatori: il corretto funzionamento del processo concorrenziale garantisce una maggiore soddisfazione delle loro esigenze, in quanto le imprese, esposte a pressioni concorrenziali, sono stimolate a offrire una più ampia gamma di beni e servizi, di migliore qualità e a prezzi più convenienti.

E' vero che la tutela del consumatore viene esplicitamente richiamata nelle sole norme sull'abuso di posizione dominante e sull'autorizzazione in deroga delle intese restrittive (articoli 3 e 4 della legge n. 287/90). Ma la protezione dei consumatori e degli utenti riveste particolare importanza anche, al di là di tale ambito, nella *ratio decidendi* dei provvedimenti dell'Autorità relativi ai comportamenti restrittivi posti in essere dalle imprese, che, di fatto, producono un pregiudizio immediato per i consumatori in termini di limitazione delle possibilità di scelta nei vari mercati e di significativi aumenti di prezzo. In tale prospettiva possono essere ricordati, ad esempio, i recenti casi concernenti le intese restrittive della concorrenza nel settore del latte artificiale per neonati e nel settore farmaceutico.

Tutto ciò pone in chiara evidenza che la garanzia della concorrenza e la tutela del consumatore si atteggiano come valori uniti da un vincolo di mutua complementarità. Tale relazione è rafforzata dall'attribuzione in capo alla medesima Autorità delle competenze in materia di concorrenza e di pubblicità, ingannevole e comparativa, in un contesto di progressiva definizione delle regole di un mercato aperto e concorrenziale.

**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
<b>Intese</b>	54	30	13
<b>Abuso</b>	21	15	6
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	344	423	113
<b>Indagini conoscitive</b>	-	1	-
<b>Inottemperanza alla diffida</b>	1	-	2
<b>Pareri alla Banca d'Italia(*)</b>	46	43	13
<b>Diritti calcistici (legge n. 78/99)</b>	-	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
<b>Intese</b>	17	12	1	30
<b>Abuso di posizione dominante</b>	12	3	-	15
<b>Concentrazioni tra imprese indipendenti</b>	393	2	28	423

## Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 1999 sono stati portati a termine 12 procedimenti istruttori<sup>1</sup>. 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 lire<sup>2</sup>.

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

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 intese<sup>3</sup>, 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 VETTORIAMENTO<sup>4</sup>; 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)**

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

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 ITALIA<sup>5</sup>) 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 concentrazione<sup>6</sup>. 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 lire<sup>7</sup>.

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 concorrenza<sup>8</sup>.

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 2000<sup>9</sup>. 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
<b>Totale</b>	<b>29</b>	<b>7</b>

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 interessati<sup>10</sup>. 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 DISINFEZIONE, 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. 2815/98<sup>11</sup>, 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 93/43<sup>12</sup>, 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 Company<sup>13</sup>. 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 barbabietole<sup>14</sup>, 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

durovole 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. 2081/92<sup>15</sup>, 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 statutari; 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. 32<sup>16</sup>, 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 senso<sup>17</sup>, 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. 346<sup>18</sup>. 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 preposti<sup>19</sup>, 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. 383<sup>20</sup>, 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. 114/98<sup>21</sup>, 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 Ue<sup>22</sup>.

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.

### *Farindustria-Codice di autoregolamentazione*

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Farindustria, 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. 46/90<sup>23</sup>. 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/CE<sup>24</sup>. 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 libero<sup>25</sup>. 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 periodo<sup>26</sup>, 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 ministeriale<sup>27</sup>. 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 Enel<sup>28</sup> 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 1999<sup>29</sup> 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 dismettere<sup>30</sup>. 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 vettoriamento<sup>31</sup> 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 1999<sup>32</sup>. 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 naturale<sup>33</sup>. 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”<sup>34</sup>. 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 controverse, 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/CE<sup>35</sup> 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 occasioni<sup>36</sup>, 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. 3577/92<sup>37</sup> 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.

marittimi di linea il cabotaggio con le isole sia liberalizzato nell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 1999, dall'altro, che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico.

In Italia, vista soprattutto la scadenza del termine della convenzione stipulata dallo Stato con il gruppo Finmare, fissata nel 2008, il periodo di transizione verso l'effettiva liberalizzazione appare ingiustificatamente lungo. In tale contesto, il volume e le modalità di calcolo dei sussidi, oltre che alcuni privilegi regolamentari concessi alla flotta pubblica, come ad esempio la priorità negli approdi, anche quando quest'ultima è in concorrenza con altri operatori nello svolgimento di parti del servizio pubblico, costituiscono ostacoli significativi all'entrata di nuovi operatori. Di fatto, gli ingressi di nuovi operatori nel settore del trasporto marittimo finiscono per essere scoraggiati e comunque rari. Soprattutto appaiono ancora più rari i casi di sovrapposizione di più soggetti nell'ambito della medesima rotta, anche quando le condizioni della domanda sembrerebbero consentirlo.

Al riguardo occorre sottolineare l'esigenza, da subito, di una separazione netta tra servizi sociali meritevoli di sussidio (vale a dire quelli svolti per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o in orari in cui l'offerta sarebbe altrimenti insufficiente) e servizi da svolgere in concorrenza (relativi ai periodi e agli orari in cui il flusso di utenti consentirebbe che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori) e della conseguente riforma del sistema di sovvenzioni.

Una più rapida attuazione del processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio e la previsione di procedure concorrenziali per l'attribuzione dei sussidi necessari per lo svolgimento del servizio pubblico possono favorire lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nel settore del trasporto marittimo e contribuire da un lato al miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta, dall'altro alla riduzione degli oneri a carico dello Stato, senza per questo rinunciare al soddisfacimento delle esigenze sociali degne di tutela.

---

## TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

---

Negli ultimi due decenni, l'industria del trasporto aereo è stata oggetto di una vasta liberalizzazione sia a livello internazionale che nei singoli paesi. All'interno dell'Unione europea, a partire dall'a-

prile 1997, i vettori nazionali possono offrire i loro servizi in ciascuno Stato membro. In ambito comunitario, con l'eccezione del Regno Unito, la privatizzazione dei vettori nazionali appare tuttora limitata; essa ha invece interessato le maggiori compagnie in Asia, Sud America e Australia.

I principali effetti della liberalizzazione emersi a livello internazionale sono stati una accresciuta concorrenza, l'ingresso, soprattutto negli Stati Uniti, di nuovi operatori, tariffe più basse e un forte aumento del traffico aereo. Ciononostante, la contendibilità del mercato è stata minore del previsto. Numerosi sono i fattori che hanno contribuito a rendere difficile l'ingresso di nuovi operatori nel settore: la necessità di disporre di *slot*; l'esistenza di sistemi di fidelizzazione dei viaggiatori, quali i punti miglia o i programmi *frequent flyer*; gli effetti rete (i vettori competono non tanto sulla singola rotta, ma su un fascio di rotte tra loro connesse) e le alleanze strategiche volte al loro sfruttamento; la necessità di disporre di sistemi computerizzati per le prenotazioni e il controllo della biglietteria. Tali fattori costituiscono ostacoli all'ingresso soprattutto per gli operatori di minori dimensioni, restringendo l'ambito concorrenziale ai vettori più importanti.

Nel settore del trasporto aereo esistono attualmente forti incentivi alla concentrazione, che stanno portando a notevoli mutamenti negli assetti concorrenziali sia a livello internazionale che all'interno dei singoli paesi. Analogamente, sono frequenti le alleanze strategiche tra compagnie aeree; molto spesso si tratta di accordi di *code sharing*, vale a dire di condivisione dei codici delle compagnie sulla stessa tratta. La valutazione concorrenziale di tali intese va effettuata considerando numerosi aspetti. Infatti, in molti casi, gli accordi di *code sharing* presentano aspetti proconcorrenziali, laddove comportano la creazione di nuovi servizi e l'abbassamento dei costi, soprattutto sulle rotte dove la domanda è limitata. D'altra parte gli accordi di *code sharing* possono comportare anche rischi per la concorrenza soprattutto quando vengono conclusi su mercati dove sono presenti pochi operatori con numerose rotte in comune.

La concorrenza nei mercati del trasporto aereo dipende in larga misura anche dall'assetto degli aeroporti. Nel settore dei servizi aeroportuali, tuttavia, i comportamenti dei gestori degli aeroporti rischiano di vanificare gli effetti della liberalizzazione prevista dalla direttiva 96/67/CE<sup>38</sup>. Peraltro, la configurazione del mercato

---

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

## Gli interventi dell'Autorità

dei servizi di *handling* non si riflette solamente sulle condizioni di concorrenza nel trasporto aereo, ma va valutata anche nella prospettiva del crescente interesse che gli operatori privati mostrano per la gestione dei principali scali aeroportuali nazionali.

Al 31 marzo 2000 l'Autorità sta conducendo un'istruttoria su possibili abusi di posizione dominante nell'aeroporto di Roma-Fiumicino (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING). Nel corso dell'anno è stato inoltre reso un parere, ai sensi dell'articolo 22, sulla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea e sulla revisione della Convenzione tra Stato e Alitalia (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI AEREI DI LINEA CON GLI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA).

### *Aeroporti di Roma-Tariffe del Ground-Handling*

Nel novembre 1999, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da società e associazioni operanti nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Aeroporti di Roma Spa, per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di assistenza a terra (*ground handling*) dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e in quello della gestione delle infrastrutture dello stesso aeroporto. I presunti comportamenti abusivi consisterebbero in particolare in: *i*) una rimodulazione del sistema tariffario dei servizi di assistenza a terra offerti, la quale, contemplando un sistema di sconti fedeltà abbinati a sconti quantitativi, sarebbe suscettibile di creare barriere all'ingresso di nuovi operatori su tale mercato e di determinare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti fornite ai vettori aerei; *ii*) ostacoli posti all'autoproduzione di servizi di assistenza a terra da parte di un vettore e all'attività di altri operatori nello stesso mercato, nonché nell'imposizione di condizioni di transazione ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie nella sub-concessione ai concorrenti dei locali necessari per svolgere la loro attività.

L'istruttoria, che al 31 marzo 2000 è ancora in corso, è stata avviata ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE in quanto i comportamenti oggetto di indagine, riducendo sostanzialmente le possibilità per le imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi in un mercato nazionale, potrebbero pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario.

### *Regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea*

Nel luglio 1999 l'Autorità ha inviato al Ministro dei Trasporti e della Navigazione un parere in merito all'atto aggiuntivo di revisio-

ne della Convenzione del 15 aprile 1992, n. 4372 tra Stato e Alitalia, adottato il 31 marzo 1999, e alla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea.

A differenza dei voli di linea all'interno dell'Unione europea, i servizi di linea di trasporto aereo per destinazioni al di fuori dell'area comunitaria avvengono in regime regolamentare che limita la quantità offerta e il numero di soggetti ammessi a operare. Al riguardo, l'Autorità ha sollecitato il Governo ad adoperarsi per giungere alla designazione di una pluralità di vettori italiani nell'ambito della revisione degli accordi bilaterali con gli Stati non aderenti all'Unione europea e per favorire l'entrata in vigore degli accordi di *open sky* che sanciscono la completa libertà di traffico per tutte le compagnie aeree dei Paesi contraenti sulle rotte che li collegano.

Con specifico riferimento alla revisione della Convenzione con Alitalia, l'Autorità ha rilevato come la possibilità di esercitare le rotte in concessione attraverso punti intermedi in Italia consente ad Alitalia di operare su due destinazioni nazionali utilizzando un solo aeromobile, reintroducendo di fatto privilegi già presenti nella precedente Convenzione. Tale previsione garantisce, infatti, ad Alitalia l'esclusiva su rotte non servite direttamente, a prescindere dalla sua capacità di operarle senza scali intermedi, precludendo così l'ingresso di altri vettori su una rotta tra l'Italia e un paese non aderente all'Unione europea, anche qualora Alitalia non disponesse della capacità di trasporto sufficiente per servirla regolarmente.

Analogamente, la previsione contenuta nell'atto aggiuntivo di revisione della Convenzione che consente ad Alitalia di operare le rotte in concessione anche tramite accordi di *code sharing* e *code sharing/block space* con altri vettori è apparsa idonea a determinare una restrizione della concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che la presenza di un numero limitato di vettori sulle rotte extracomunitarie e la protezione regolamentare nei confronti degli ingressi di nuovi concorrenti possono far sì che gli accordi di *code sharing* tra Alitalia e il vettore estero designato dall'altro Paese conducano di fatto da un duopolio a un monopolio, con una possibile riduzione della capacità offerta e un aumento dei prezzi. In tal senso opererebbe anche la norma che prevede che Alitalia possa ottenere la concessione per un collegamento, anche servendolo con uno scalo intermedio in un altro Paese e operando la seconda metà della tratta con un accordo in *code sharing* con un vettore estero, laddove un vettore nazionale concorrente verrebbe ammesso a operare sullo stesso collegamento solo

effettuando un volo diretto punto-punto, con oneri evidentemente maggiori in termini di impegno sia di capacità di trasporto che di equipaggi.

L'Autorità ha auspicato che l'atto aggiuntivo della Convenzione con Alitalia fosse quindi oggetto di opportune modifiche allo scopo di eliminare le previsioni che possono risultare pregiudizievoli per gli utenti del servizio aereo.

---

## TRASPORTI FERROVIARI

---

Nel settore del trasporto ferroviario, l'attuazione delle direttive comunitarie n. 91/440/CEE<sup>39</sup>, 95/18/CE<sup>40</sup> e 95/19/CE<sup>41</sup> al fine di conseguire la separazione della gestione dell'infrastruttura dall'erogazione di servizi di trasporto continua a incontrare resistenze nella maggior parte dei paesi europei. In Italia, anche se si è ormai prossimi alla ristrutturazione organizzativa delle Ferrovie dello Stato volta alla creazione di aree funzionali (divisionalizzazione) e alla separazione contabile tra l'attività di gestione dell'infrastruttura e quella dei servizi di trasporto, si è ancora lontani dalla separazione effettiva tra le due attività. In relazione all'accesso al trasporto ferroviario, in base all'articolo 5 del decreto legge 28 marzo 2000, n. 70, potranno ottenere l'autorizzazione all'accesso alla rete anche le imprese, private o straniere, che propongano la vendita di servizi merci o passeggeri sul territorio nazionale.

Come l'Autorità ha già avuto modo di rilevare in una segnalazione del giugno 1998 riguardante lo schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE<sup>42</sup>, la separazione contabile e societaria non risulta idonea, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile e societaria dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione sostanziale tra le due attività. Un obiettivo questo che appare particolarmente desiderabile, oltre che più agevolmente raggiungibile, nel trasporto merci. A conferma di ciò, la recente decisione con la quale l'Autorità ha dovuto ribadire l'esistenza di comportamenti discriminatori posti abusivamente in essere dalle Ferrovie dello Stato a favore di imprese partecipate o controllate operanti nei mercati del trasporto combinato, sebbene tali imprese fossero separate dalle Ferrovie non solo da un punto di vista contabile, ma anche sotto il profilo societario (CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO).

*Cesare Fremura/Assologistica-Ferrovie dello Stato***Gli interventi dell'Autorità**

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa (FS) per presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. L'istruttoria ha consentito di accertare che FS ha abusato della posizione dominante detenuta, grazie a una riserva di legge, nel mercato della trazione ferroviaria, ponendo in essere comportamenti discriminatori idonei a favorire Italcontainer, società controllata da FS operante nel mercato del trasporto intermodale di container, e Cemat, società partecipata da FS operante nel trasporto bimodale di casse mobili, rispetto agli operatori concorrenti.

Il trasporto intermodale di container e quello bimodale di casse mobili rappresentano due particolari tipologie del servizio di trasporto merci che, per le loro caratteristiche peculiari, si differenziano dalle altre forme di organizzazione del trasporto tradizionale di merci, in quanto si fondano sull'ottimizzazione dell'impiego di più modalità di trasporto e sulla capacità di organizzare nel modo più efficiente possibile la combinazione di diverse tratte, minimizzando i tempi di trasbordo. Il trasporto di container ha come origine o destinazione un terminal portuale e, pertanto, riguarda il trasporto di merci da punto a punto con modalità marittima, stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia/mare). Il trasporto di casse mobili, invece, riguarda il trasporto di merci da punto interno a punto interno del territorio e avviene con l'utilizzo delle sole modalità stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia). La diversa tipologia dei contenitori, container o casse mobili, risponde proprio alle diverse caratteristiche di robustezza necessarie per l'effettuazione di tratte marittime.

Per entrambe le modalità di trasporto, la trazione ferroviaria risulta indispensabile, in quanto il trasporto simultaneo di grandi quantità di merci su distanze medio-lunghe (collegamenti porti/terminali interni o terminali/terminali) non potrebbe essere effettuato con economicità comparabile per mezzo del trasporto stradale. L'organizzazione del servizio di trasporto ferroviario di container e casse mobili può avvenire secondo due modalità distinte denominate "traffico a treno completo" e "traffico diffuso". La prima si caratte-

39. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, in GUCE L 237/25 del 24 agosto 1991.

40. Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, in GUCE L 143/70 del 27 giugno 1995.

41. Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, in GUCE L 143/75 del 27 giugno 1995.

42. Bollettino n. 21/1998.

rezza per l'impiego, da parte degli operatori, di treni completi di varie dimensioni, la cui offerta viene programmata da FS in base alle esigenze dell'operatore tenendo conto delle compatibilità generali. Il traffico diffuso riguarda invece l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni viaggianti secondo orari e percorsi definiti da FS.

I comportamenti di FS, oggetto dell'istruttoria, hanno riguardato, in primo luogo, la definizione del sistema tariffario (prezzi, sconti, penali) per la vendita dei servizi di trazione agli operatori attivi nei due mercati del trasporto combinato. In particolare, è stato accertato che le significative modifiche apportate alla struttura tariffaria dopo il 1995, che hanno interessato prevalentemente il traffico a treno completo con riferimento al trasporto di container e il traffico diffuso per il trasporto di casse mobili, non hanno avuto alla base alcun criterio di efficienza o economicità. La documentazione acquisita presso la sede di FS ha permesso di evidenziare, al contrario, come l'impresa abbia applicato una politica tariffaria spesso non in grado di coprire neanche i costi variabili. Ciò, in particolare, per il servizio a treno completo, dove le perdite di FS sono risultate tanto più elevate quanto maggiori sono stati i volumi di traffico movimentati sulla singola tratta.

Le modalità di applicazione del sistema tariffario sono inoltre risultate esplicitamente volte a favorire Italcontainer e Cemat nei rispettivi mercati. Tra i privilegi concessi da FS a tali società sono stati rilevati: *i*) termini di dilazione più ampi per il pagamento delle somme dovute; *ii*) la liquidazione anticipata dei ristorni (particolari forme di sconto) su base trimestrale; *iii*) una diversa incidenza delle penali.

Con specifico riguardo al mercato dei container è stato evidenziato, inoltre, come i legami strutturali tra questa società e FS (compresa la coincidenza tra i vertici di Italcontainer e quelli della Divisione di FS che si occupa del trasporto combinato, Asa Logistica Integrata) abbiano permesso a Italcontainer lo sfruttamento di vantaggi informativi sulla programmazione e i costi dei propri concorrenti.

Nel trasporto di casse mobili è stato rilevato che la posizione di privilegio attribuita a Cemat è stata ulteriormente accentuata attraverso l'affidamento a quest'ultima della gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS, che ha conferito a Cemat un rilevante vantaggio competitivo nell'organizzazione dei servizi di terminalizzazione.

L'istruttoria ha consentito di accertare che i comportamenti di FS nel mercato del trasporto intermodale di container hanno pro-

dotto, nel corso del periodo considerato, discriminazioni tali da consentire a Italcontainer, la cui quota di treni movimentati è passata dal 25% a oltre il 44%, di beneficiare per intero della crescita del mercato del trasporto di container a scapito degli altri concorrenti, la cui posizione è rimasta invece pressoché stabile in termini di numero di treni movimentati e si è significativamente ridotta in termini di quota. Alcuni dei concorrenti, inoltre, per poter beneficiare almeno in parte dei privilegi concessi a Italcontainer, sono stati costretti a trasformarsi in clienti di tale società. Nel mercato del trasporto di casse mobili, i comportamenti abusivi posti in essere da FS hanno impedito lo svolgimento di qualunque forma di concorrenza potenziale ed effettiva, contribuendo a mantenere una configurazione sostanzialmente monopolistica del mercato.

Deve pertanto evidenziarsi che la separazione societaria tra Italcontainer e Cemat, da un lato, e FS dall'altro, non ha impedito l'adozione da parte di quest'ultima di comportamenti di abuso di posizione dominante distorsivi della concorrenza nei mercati del trasporto combinato. Le restrizioni poste in essere da FS sono state ritenute dall'Autorità particolarmente gravi, in quanto volte a utilizzare il potere di mercato derivante da un regime di monopolio legale per limitare la concorrenza in mercati non riservati. A ciò si aggiunga che le violazioni accertate sono risultate in larga misura analoghe, e per molti versi più gravi, di quelle in relazione alle quali l'Autorità aveva già diffidato la società in un altro procedimento in materia di abuso di posizione dominante concluso nel 1993 (FREMURA-FS<sup>43</sup>). Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità ha comminato a FS una sanzione pari al 3,5% del fatturato realizzato dalla vendita dei servizi di trazione ferroviaria agli operatori attivi nei mercati del trasporto combinato, per un ammontare di 6.288 milioni di lire.

---

#### ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

---

##### *Edizione Holding/Autostrade-Concessioni e costruzioni autostrade*

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'acquisizione da parte di Edizione Holding Spa, attiva in numerosi mercati,

---

43. Bollettino n. 18-19/1993.

tra i quali quello della ristorazione autostradale attraverso la società controllata Autogrill Spa, del controllo di Autostrade Spa.

Le attività interessate dall'operazione sono state individuate: *i*) nella gestione della rete autostradale; *ii*) nell'affidamento in subconcessione dei servizi prestati nelle aree di sosta della rete autostradale; *iii*) nei servizi di ristorazione resi agli automobilisti nelle aree di sosta della rete autostradale. Autostrade è presente nei primi due mercati, essendo concessionaria, anche attraverso società controllate, di varie tratte della rete autostradale nazionale a pagamento (circa il 56% in termini di chilometri) ed essendo titolare dell'affidamento in subconcessione dei servizi offerti nelle aree di sosta ubicate sulle tratte autostradali di sua pertinenza. Sul mercato della ristorazione autostradale, invece, è presente Autogrill, controllata da Edizione Holding, che opera attraverso subconcessioni ottenute prevalentemente dal gruppo Autostrade. In particolare, Autogrill è presente su 180 dei 249 punti di ristoro ubicati sulla rete gestita dal gruppo Autostrade, realizzando oltre l'80% del fatturato complessivo derivante dall'attività di ristorazione su tale rete. Su larghi tratti della rete autostradale, peraltro, Autogrill è l'unico operatore.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione, così come era stata notificata, sarebbe stata idonea a rafforzare la posizione dominante di Autogrill. Innanzitutto, Autostrade e le società dalla stessa controllate, facendo seguito a direttive di Edizione Holding, avrebbero potuto assumere direttamente, alla scadenza delle subconcessioni, la fornitura del servizio di ristoro autostradale, se non in tutte le aree di sosta almeno in quelle strategicamente più rilevanti. Ciò avrebbe consentito a Edizione Holding di sottrarre al meccanismo di assegnazione mediante gara alcune aree di sosta, con l'effetto di mantenere all'interno del gruppo quelle in cui è già presente Autogrill e di acquisire agevolmente quelle dove attualmente operano altre imprese.

Inoltre, è stato ritenuto che anche nel caso di affidamento dei servizi di ristorazione con procedure a evidenza pubblica, la concentrazione avrebbe determinato comunque un rafforzamento della posizione dominante di Autogrill in ragione, tra l'altro, dei privilegi informativi che inevitabilmente vengono in essere tra società facenti capo a un medesimo centro di controllo.

Infine, a seguito della concentrazione, Autogrill avrebbe potuto beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza allo stesso gruppo di Autostrade, quali ad esempio la possibilità di influenzare il processo di trasformazione delle aree di servizio, in modo da renderlo più rispondente alle esigenze della medesima Autogrill, oppure la possibilità di beneficiare di parte delle *royalties* realizzate da

Autostrade dall'affidamento in subconcessione del servizio di ristorazione autostradale (nella misura della propria partecipazione, ovvero del 18%). Tale vantaggio, del quale avrebbe beneficiato unicamente Autogrill rispetto ai concorrenti, si sarebbe tradotto in un indubbio incentivo a porre in essere comportamenti strategici di gruppo, quali ad esempio la presentazione di offerte per l'affidamento delle subconcessioni sistematicamente più elevate di quelle degli altri partecipanti alla gara.

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso il procedimento, autorizzando l'operazione a condizione che vengano rispettati i seguenti impegni:

- i)* che Autostrade Spa e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumano direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidino sempre a terzi la fornitura di tale servizio attraverso procedure competitive trasparenti e non discriminatorie, adeguatamente pubblicizzate;
- ii)* che Autostrade Spa e le società da essa controllate affidino a uno o più soggetti terzi, indipendenti e qualificati, la gestione delle suddette procedure competitive, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti;
- iii)* che non sia incrementata la quota, attualmente pari al 72%, relativa ai punti di ristoro affidati direttamente o indirettamente a Autogrill rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade.

L'Autorità ha infatti ritenuto che il rispetto delle suddette condizioni possa assicurare che la concentrazione non determini l'eliminazione o una riduzione significativa della concorrenza nel mercato della ristorazione autostradale.

## TELECOMUNICAZIONI

Il 1999 ha visto l'avvio dell'offerta commerciale di servizi di telefonia da parte degli operatori di rete fissa che avevano ottenuto una licenza nell'ambito del nuovo quadro regolamentare entrato in vigore il 1° gennaio 1998. Inizialmente, i servizi offerti dai nuovi operatori di rete fissa riguardavano esclusivamente le chiamate

**Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni**

interdistrettuali con selezione dell'operatore. A partire dall'inizio del 2000 è stata resa operativa la selezione di operatori diversi da Telecom Italia anche per le chiamate locali<sup>44</sup>.

Il moltiplicarsi delle offerte di servizi di telefonia, oltre a favorire un allargamento delle possibilità di scelta per i consumatori, ha indotto una sostanziale riduzione dei prezzi della telefonia, in particolare per quanto concerne le chiamate internazionali, interurbane e verso i numeri dei cellulari. I benefici di queste nuove offerte si sono estesi sia alle imprese, che avevano già potuto godere dei vantaggi della liberalizzazione dei servizi di trasmissione dati e di telefonia per gruppi chiusi di utenti, sia alle famiglie, che hanno per la prima volta avuto modo di scegliere tra diversi operatori di telefonia fissa.

Il 1999 è stato inoltre caratterizzato dall'amplessissima diffusione dei servizi di accesso alla rete Internet, determinata principalmente dall'interesse emerso da parte degli operatori di telecomunicazioni a fornire direttamente sul mercato anche servizi di accesso a Internet, in concorrenza con gli altri fornitori del servizio Internet presenti sul territorio. In proposito, si è estesa la tendenza a offrire ai propri clienti l'accesso a Internet a fronte del pagamento della sola tariffa telefonica locale, senza la necessità di corrispondere alcun canone di abbonamento annuale. Questa possibilità, offerta dapprima dagli operatori Tiscali e Infostrada e immediatamente dopo da Telecom Italia, nasce grazie all'opportunità data dagli accordi di interconnessione stipulati da ciascun nuovo operatore telefonico con Telecom per ottenere dalla stessa Telecom una corresponsione per il traffico terminato su archi di numerazione assegnati a tale operatore. In sostanza, i nuovi operatori telefonici e la stessa Telecom sono in grado di utilizzare i proventi da traffico telefonico conseguiti attraverso la diffusione di Internet per finanziare l'accesso alla rete da parte degli utenti.

Più in particolare, i nuovi operatori di rete fissa, che offrono servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento, sono in grado di finanziare l'offerta tramite un meccanismo attraverso il quale questi operatori usufruiscono della retrocessione da parte di Telecom di una quota dei ricavi da traffico telefonico generati dall'accesso a Internet. Ciò implica che ogni qualvolta un abbonato al servizio di accesso gratuito si collega alla rete, si generano per il nuovo operatore di rete fissa ricavi da traffico telefonico, con i quali esso copre i costi della fornitura del servizio di accesso a Internet. La contrapposizione di interessi, in ordine alla ripartizione dei ricavi telefonici, tra il gestore della rete pubblica commutata, da cui hanno origine le chiamate per l'accesso a Internet, e i fornitori di servizi di accesso aveva condotto all'emergere di contrasti sia tra i fornitori del servizio Internet e Telecom Italia (che sono stati oggetto del pro-

cedimento istruttorio ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM), sia tra la stessa Telecom e i nuovi operatori di rete fissa che avevano sottoscritto un contratto di interconnessione reciproca (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA).

Per quanto concerne il lato dell'offerta, l'ingresso dei nuovi operatori di rete fissa, accanto ai numerosi fornitori del servizio Internet, di dimensione nazionale o locale, nonché alla stessa Telecom Italia nell'attività di fornitura dei servizi di accesso a Internet, ha comportato un forte mutamento delle condizioni competitive in questo mercato, la cui dinamica risulterà fortemente condizionata dalle scelte di sviluppo infrastrutturale e commerciale dei nuovi operatori di rete fissa. Dal lato della domanda, appare evidente che l'introduzione dei servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento ha favorito nel corso del 1999 una massiccia utilizzazione della rete soprattutto da parte dell'utenza residenziale, contribuendo in tal modo a una più ampia diffusione dei servizi telematici in Italia.

La crescita dei mercati relativi alla rete Internet e l'aumento del numero degli operatori non ha, tuttavia, ridotto la necessità di interventi di carattere regolatorio e/o di tutela della concorrenza, a causa della presenza ancora nettamente dominante dell'operatore storico sia in termini di dotazione di infrastrutture che a livello di integrazione dei servizi offerti. In particolare, l'Autorità è intervenuta in merito all'offerta da parte di Telecom Italia di servizi Internet tramite modalità ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), una nuova modalità volta ad accelerare sensibilmente la velocità di collegamento, ritenendo abusiva l'esclusione degli altri operatori di telecomunicazioni dalla possibilità di effettuare la medesima offerta (INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL).

Per quanto riguarda i servizi radiomobili, è stata assegnata nella primavera del 1999 la quarta licenza per la realizzazione e la gestione di una rete nazionale con tecnologia GSM; il servizio commerciale dovrebbe essere reso disponibile entro la prima metà del 2000. Inoltre, sono state avviate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le procedure per l'assegnazione delle licenze per il servizio mobile di terza generazione UMTS (*Universal Mobile Telecommunications Service*), il cui avvio è previsto entro il 2002.

I rapporti tra gli operatori sono stati influenzati soprattutto da alcuni interventi a livello regolamentare finalizzati all'introduzione

---

44. Cfr. deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

di specifici obblighi da parte dei soggetti identificati come dotati di notevole forza di mercato nei rispettivi ambiti di attività. In particolare, con la delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 197 del 7 settembre 1999 sono stati notificati alla Commissione europea l'operatore di rete fissa Telecom Italia, come avente notevole forza nel mercato delle reti e dei servizi di telefonia pubblica fissa, nel mercato dei sistemi di linee affittate e nei servizi d'interconnessione, nonché gli operatori di rete mobile Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia, come aventi notevole forza nel mercato dei sistemi di comunicazioni mobili a uso pubblico e nei servizi d'interconnessione. Con riguardo alla notifica dell'operatore mobile Omnitel nel mercato nazionale dell'interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un proprio parere sulla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale si sottolinea l'importanza fondamentale dell'interconnessione con le reti mobili per lo sviluppo dell'intero sistema delle telecomunicazioni (PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI).

Anche per quanto concerne i rapporti economici tra operatori nel caso di chiamate da reti fisse verso reti mobili, vi sono stati rilevanti mutamenti del regime regolamentare che hanno condotto a una sostanziale modificazione della struttura e a una riduzione dei costi per questo tipo di comunicazioni. A seguito del passaggio della titolarità del prezzo delle comunicazioni uscenti dalla rete fissa e destinate verso numeri delle reti mobili in capo all'operatore fisso (passaggio disposto con la delibera n. 85/99 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sono stati infatti definiti dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni gli obblighi, gravanti sugli operatori identificati come aventi notevole forza di mercato nell'ambito dei servizi di interconnessione, nella fissazione della quota spettante all'operatore fisso e del prezzo di terminazione spettante all'operatore mobile (delibera n. 338/99 del 6 dicembre 1999). Tali obblighi comportano l'orientamento dei prezzi fissati da ciascun operatore ai costi di fornitura dei relativi servizi: pertanto, sulla base dell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quota spettante a Telecom Italia è stata determinata come non superiore al valore medio di 110 lire/minuto, mentre per entrambi gli operatori Telecom Italia e Omnitel Pronto Italia, il prezzo massimo di terminazione è stato ridotto a 360 lire/minuto, inteso come valore medio al minuto articolabile in picco e fuori picco. A questo proposito, nel parere espresso in merito alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto, compatibilmente con lo sviluppo di con-

dizioni concorrenziali sui mercati, suscettibili di ulteriori riduzioni tanto il valore medio di quota spettante all'operatore fisso quanto quello di terminazione dei due operatori mobili. La delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha inoltre disposto, sotto il profilo della struttura tariffaria, che i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile siano indipendenti dal profilo di abbonamento dell'utente mobile chiamato, eliminando così la precedente distinzione in utenza di affari e residenziale di tali prezzi. A seguito di queste modificazioni nella struttura dei prezzi di interconnessione tra la rete pubblica commutata e le principali reti mobili sono cambiate anche le tariffe praticate da Telecom Italia agli abbonati: la nuova articolazione tariffaria, introdotta il 16 febbraio 2000, è stata orientata soprattutto al restringimento della sperequazione esistente tra le tariffe piena e ridotta, e ha comportato un abbassamento delle prime e un rialzo delle seconde, con una contestuale riduzione delle diverse fasce orarie.

Sotto il profilo regolamentare, occorre, infine, soffermarsi brevemente sulla già citata introduzione all'inizio del 2000, nonché sull'operatività a livello nazionale entro il luglio 2000, della modalità di pre-selezione dell'operatore nel caso dei servizi su rete fissa. Attraverso tale funzione gli abbonati del gestore della rete pubblica commutata avranno la possibilità di usufruire su base permanente dei servizi di un altro operatore di rete fissa per tutte le tipologie di chiamata, senza bisogno di comporre il relativo codice di selezione<sup>45</sup>. Contestualmente è stata disposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni anche l'introduzione della portabilità del numero relativamente al fornitore del servizio, che consente all'utente di mantenere il proprio numero (geografico o non geografico) quando decide di cambiare operatore titolare, a parità di tipologia di servizio e di ubicazione nell'ambito della stessa area locale<sup>46</sup>. In entrambi i casi si tratta di innovazioni regolamentari che, una volta operative, tenderanno a facilitare l'ampliamento della base di clienti per gli operatori nuovi entranti.

Nel corso dell'anno, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile (TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE) e un abuso di posizione dominante da parte di Telecom in relazione all'offerta dei servizi di accesso a Internet (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM). E' stata

**Gli interventi dell'Autorità in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni**

45. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

46. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 4/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

inoltre comminata una sanzione per omessa comunicazione di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE). Al 31 marzo 2000 sono in corso due istruttorie riguardanti presunti abusi di posizione dominante di Telecom Italia nei mercati dei servizi di telecomunicazione (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA TECNOLOGIA ADSL).

### *Tim-Omnitel tariffe fisso mobile*

Nel settembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte delle due società che nel periodo oggetto di istruttoria costituivano gli unici operatori attivi nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile: Telecom Italia Mobile Spa (Tim) e Omnitel Pronto Italia Spa (Opi).

Tim, controllata da Telecom Italia, risulta concessionaria unica del servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione fornito in tecnica analogica TACS ed è titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio radiomobile su tecnologia digitale GSM. Opi, costituita nel 1994, è un'impresa comune controllata dalla società Omnitel Sistemi Radiocellulari con il 70% del capitale sociale e da Pronto Italia con il rimanente 30%. La società è a sua volta titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio di comunicazione mobile su tecnologia digitale GSM e per l'installazione e la gestione della relativa rete e la partecipazione dei connessi servizi.

Il servizio di comunicazione mobile cellulare richiede l'interconnessione di ciascuna rete radiomobile con la rete pubblica commutata e con le altre reti radiomobili. Ai fini della valutazione dei comportamenti oggetto del provvedimento, è stato osservato che in Italia, a differenza della maggior parte dei paesi europei dove la regolamentazione in materia attribuisce la titolarità delle comunicazioni fisso-mobile al gestore della rete fissa, il quadro regolamentare ha per lungo tempo qualificato il servizio fisso-mobile come componente del servizio di telefonia reso dal gestore di rete mobile. Pertanto, fino all'entrata in vigore della delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 22 dicembre 1998, la titolarità delle condizioni economiche di offerta per le comunicazioni fisso-mobile su sistema GSM è stata in capo ai gestori mobili Tim e Opi, i quali possedevano piena libertà di definizione di tali condizioni, insistendo su di essi solo un obbligo informativo nei confronti del soggetto concedente.

Dai fatti accertati nel corso del procedimento istruttorio risulta che i comportamenti posti in essere dalle società Tim e Opi, tanto

nella fissazione dei prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile quanto nella definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, hanno costituito intese lesive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In relazione ai comportamenti di prezzo adottati nell'offerta al pubblico dei servizi di comunicazione mobile, le risultanze istruttorie hanno posto anzitutto in evidenza come vi siano state ripetute occasioni di incontri e scambi di informazione tra le parti, aventi ad oggetto tanto le condizioni di offerta del TACS quanto le modalità di definizione delle condizioni di offerta al pubblico del nuovo servizio GSM, offerto dalle due imprese. Contestualmente, è stata evidenziata l'esistenza di comportamenti paralleli di prezzo che hanno determinato un'assoluta identità fra i due gestori delle condizioni economiche di offerta al pubblico della componente di servizio fisso-mobile. Tali condizioni economiche, peculiari nella loro struttura, articolata in due prezzi per gli indicativi di tipo residenziale e in quattro prezzi per gli indicativi di tipo affari, erano inoltre, come ha posto in luce l'indagine conoscitiva avviata in materia dalla Commissione europea nel gennaio 1998, estremamente onerose rispetto alla media europea con riferimento agli indicativi residenziali in orario di punta. Esse sono state applicate e mantenute invariate dalle due società nella struttura e nel livello, in un contesto di dichiarata libertà di determinazione dei prezzi, per un periodo di tempo particolarmente prolungato che si estende dal 1996 al 1998. In particolare, è stato rilevato che nel corso del 1998, a fronte dell'ingresso sul mercato di nuovi operatori di rete fissa titolari delle condizioni economiche per il servizio fisso-mobile relativo alla propria utenza, nonché dell'imminente processo regolamentare di assegnazione di tale titolarità anche al gestore di rete fissa Telecom Italia, entrambe le imprese hanno avuto una serie di contatti inerenti specificamente alla materia delle comunicazioni fisso-mobile, miranti, tra l'altro, a definire strategie comuni di difesa dei ricavi da queste derivanti, ricavi che i sopradescritti eventi avrebbero minacciato. Inoltre, l'obiettivo di mantenere elevati i ricavi derivanti dalle comunicazioni fisso-mobile è stato ulteriormente perseguito dalle due imprese attraverso comuni tentativi di eliminazione degli arbitraggi sul traffico fisso-mobile, realizzati con il meccanismo delle triangolazioni internazionali, conseguenti all'elevato valore dei prezzi fisso-mobile in orario di punta praticati al pubblico. Infine, l'analisi istruttoria ha mostrato come alla fine del 1998, anche a fronte dei risultati dell'indagine della Commissione europea relativa alle condizioni economiche per i servizi mobili, le imprese per la prima volta abbiano ritenuto di dover procedere a una modifica delle condizioni economiche per il traffico fisso-mobile applicate fino ad allora, procedendo, di conseguenza,

alla conclusione di un accordo che definiva una proposta comune di nuovi livelli e articolazione dei prezzi, costruita in modo da mantenere sostanzialmente inalterati, tenuto conto dell'effetto di elasticità della domanda alle variazioni dei prezzi, i propri rispettivi ricavi per la componente del traffico proveniente da rete fissa. In effetti, dai documenti istruttori è risultato che attraverso la suddetta manovra, entrata in vigore il 6 gennaio 1999, le imprese intendevano perseguire l'obiettivo di cristallizzare il precedente equilibrio di mercato, opponendosi all'esplicarsi degli effetti positivi, in termini di determinazione di un equilibrio più efficiente nell'offerta di servizi fisso-mobile, derivanti dall'operare di nuovi concorrenti.

Con riferimento ai comportamenti assunti dalle due imprese nel mercato dei servizi di interconnessione, è emerso come, dopo un periodo di tre anni in cui le imprese avevano costantemente applicato un costo di interconnessione reciproca inizialmente fissato nel 1995, Tim e Opi si siano accordate per innalzare il costo di interconnessione tra le rispettive reti dal valore precedentemente vigente al costo più elevato tra quelli che i due gestori mobili avevano separatamente dichiarato presso il Ministero delle Comunicazioni come condizioni praticabili al vincitore della gara per la terza licenza radio-mobile in tecnica DCS 1800. Considerato che il valore di interconnessione fissato tra Tim e Opi non sembra avere per tali imprese rilevanza economica in virtù del sostanziale bilanciamento nei rapporti di traffico reciproci, la ridefinizione verso l'alto di tale costo, nella fase di ingresso del nuovo concorrente Wind e in via preliminare all'attuazione di trattative per l'interconnessione con i nuovi operatori di rete fissa, è apparso volto a innalzare barriere all'accesso sul mercato attraverso l'induzione di maggiori costi per i nuovi entranti. La seconda evidenza fornita dall'indagine istruttoria è che, pur a fronte di modalità di trattativa complessivamente differenziate, le imprese hanno applicato condizioni economiche di interconnessione analoghe, sia nella struttura che nel livello, verso gli operatori terzi di rete fissa. In particolare, entrambi i gestori hanno individuato, nei contratti di interconnessione diretta, condizioni economiche per la terminazione sulle proprie reti del traffico originato da reti fisse di altri operatori che equivalgono sostanzialmente ai prezzi da loro applicati nei confronti dell'utenza Telecom Italia, al netto del compenso corrisposto a tale gestore.

Ai fini della valutazione della restrittività delle intese in esame, è stato osservato come tanto la pratica concordata relativa al 1998, quanto l'accordo del 6 gennaio 1999, nonché l'intesa sulla definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili per gli altri operatori di telecomunicazioni abbiano avuto per ogget-

to ed effetto una consistente restrizione della concorrenza sul mercato dei servizi di comunicazione mobile personale. Quanto alle prime due intese, la fissazione di condizioni economiche uniformi per i servizi di comunicazione fisso-mobile è stata posta in essere dagli unici due soggetti operanti sul mercato e ha avuto luogo in relazione alla totalità dei servizi di comunicazione mobile personale. Inoltre, le condizioni economiche considerate erano relative a una componente estremamente rilevante del traffico di pertinenza dei due gestori e, quindi, del complesso dei diversi servizi da essi offerti in regime concorrenziale nel mercato delle comunicazioni mobili. Quanto alla definizione dei prezzi di interconnessione per i terzi operatori, l'accordo fra le parti è stato ritenuto lesivo in quanto si è concretizzato nella fissazione di prezzi di servizi intermedi necessari ai terzi operatori per operare in concorrenza con i gestori mobili nella fornitura del servizio di comunicazione mobile all'utenza finale. Tenuto conto della gravità di tali elementi, l'Autorità ha deciso, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie alle due società nella misura dell'1,8% del fatturato per le intese relative alla fissazione dei prezzi dei servizi di comunicazione fisso-mobile, dell'1,1% del fatturato per l'accordo del 6 gennaio 1999 e dell'1% del fatturato per l'intesa relativa alla fissazione dei prezzi dei servizi di interconnessione. Complessivamente, le sanzioni applicate sono state di 100 miliardi e 432 milioni per Tim e di 46 miliardi e 868 milioni per Opi.

### *Associazione Italiana Internet Providers-Telecom*

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti di Telecom Italia per abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività ai fornitori del servizio Internet e della fornitura di collegamenti all'utente finale attraverso la rete telefonica pubblica commutata (PSTN) e la rete digitale di servizi integrati (ISDN). L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte dell'Associazione Italiana Internet Providers nella quale si segnalavano alcuni presunti comportamenti abusivi tenuti da Telecom Italia, fra i quali in particolare: *i*) la vendita sottocosto dei servizi Tin e Interbusiness; *ii*) il finanziamento delle perdite causate dalla fornitura dell'accesso a Internet all'utenza residenziale e affari con i proventi derivanti dall'utilizzo della reti PSTN e ISDN da parte degli utenti che accedono con modalità commutata al fornitore del servizio Internet, nonché con i proventi derivanti dall'affitto di circuiti diretti; *iii*) alcune pratiche discriminatorie nell'ambito dell'offerta dei servizi Interbusiness. Nel corso dell'istruttoria è emerso un ulteriore possibile profilo di abusività, consistente nell'offerta agli

abbonati del proprio servizio Tin di modalità di accesso a Internet a tariffa telefonica urbana, indipendentemente dall'origine geografica della chiamata, rimanendo a carico di Tin il costo relativo all'eventuale tratta interurbana della chiamata.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi Tin e Interbusiness, deteneva una posizione di assoluto rilievo nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestiva inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed era il principale fornitore di infrastrutture di rete per i fornitori del servizio Internet suoi concorrenti. Le risultanze istruttorie hanno consentito di accertare che Telecom Italia, in virtù della posizione dominante detenuta nei mercati considerati, ha posto in essere una serie di pratiche che configurano abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In particolare, l'abusività delle condotte di Telecom Italia è apparsa riconducibile ai comportamenti commerciali tenuti nell'offerta di servizi Interbusiness e nell'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale.

Per quanto concerne l'offerta di servizi Internet all'utenza affari, dalle risultanze istruttorie è emersa l'applicazione da parte di Telecom Italia di condizioni economiche discriminatorie nei confronti degli altri fornitori del servizio Internet, accompagnata da pratiche di fidelizzazione della clientela affari attraverso l'applicazione di una scontistica particolare per i contratti di lunga durata e di sconti strategici a fronte di offerte della concorrenza. Tale comportamento, determinando l'applicazione alla propria clientela affari di prezzi notevolmente inferiori a quelli praticati dalla stessa Telecom ai fornitori del servizio Internet per i servizi intermedi utilizzati per la fornitura in concorrenza dei servizi finali, ha ostacolato l'ingresso nel mercato dei servizi di accesso a Internet.

Relativamente all'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale, la politica commerciale attuata da Telecom era caratterizzata da prezzi per gli abbonamenti inferiori al livello medio della concorrenza e dall'applicazione di offerte promozionali per determinate categorie di utenza, nonché di scontistica per utenze particolari. Dall'istruttoria è emerso che la società ha utilizzato in maniera impropria, allo scopo di espandersi sul mercato, la propria natura integrata d'impresa, utilizzando le prerogative di Rete Intelligente, in particolare i servizi di addebito ripartito con cui un abbonato Tin può ottenere l'accesso al servizio a tariffa telefonica urbana collegandosi al punto di presenza (POP) più vicino attraverso l'utilizzo di un unico numero nazionale. Tali condotte hanno com-

portato un effettivo ostacolo al permanere dei fornitori del servizio Internet concorrenti sul mercato e all'ingresso di eventuali nuovi operatori. In particolare, la pratica del numero unico nazionale ha comportato una variabilizzazione dei costi fissi di rete, che ha avuto l'effetto diretto di eliminare i fornitori locali del servizio Internet che operavano sfruttando l'esistenza di diversificazione tariffaria nelle varie aree locali attraverso la presenza di loro POP fisici.

L'evidenza istruttoria ha mostrato che la generale situazione di perdita economica di Telecom derivante dai comportamenti assunti nel mercato dei servizi di accesso a Internet è stata resa possibile dall'entità dei ricavi che tale società ha percepito sui mercati a quest'ultimo collegati. In particolare, la prolungata e crescente perdita economica di Tin sul mercato dei servizi di accesso a Internet che risultava pari a 94 miliardi di lire nell'esercizio 1998 e in base alla quale Telecom ha raggiunto, in meno di tre anni, un posizionamento sul segmento residenziale del mercato dei servizi di accesso a Internet superiore al 50%, è stata realizzata attraverso una pratica di sussidi incrociati tra attività in concorrenza e attività riservate, possibile solo a Telecom in virtù della sua posizione di dominanza nel mercato dei collegamenti commutati per l'utenza finale.

Nel corso dell'istruttoria Telecom Italia ha assunto una serie di impegni nell'ambito di un accordo con l'Associazione Italiana Internet Providers che hanno indotto quest'ultima a ritirare la denuncia inizialmente presentata. L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a incidere positivamente sulla capacità concorrenziale dei fornitori del servizio Internet rispetto a quella esercitata da Telecom, con particolare riguardo alle possibili modalità di finanziamento dell'offerta di servizi di accesso a Internet all'utenza finale, derivanti da mercati collegati. In tal senso, l'impegno di corrispondere a tutti i fornitori del servizio Internet che ne facessero richiesta una parte dei ricavi da traffico telefonico per i collegamenti commutati sviluppato nei dodici mesi del 1998, calcolato rivalutando il traffico medio del giugno 1999, ovvero, alternativamente, l'offerta di una compensazione corrispondente, sono apparse misure suscettibili di eliminare gli effetti dello sfruttamento anticoncorrenziale dei vantaggi competitivi derivanti a Telecom dalla propria natura di impresa integrata e monopolista sui mercati collegati dell'offerta di circuiti diretti numerici e di collegamenti commutati.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che gli effetti anticoncorrenziali derivanti dai profili di abusività riscontrati in relazione alla commercializzazione di servizi di accesso a Internet fossero compensati per gli aspetti economici dagli impegni assunti da Telecom nell'ambito dell'accordo sottoscritto con l'Associazione Italiana

Internet Providers, al rispetto dei quali la società si era impegnata anche verso l'Autorità. Per quanto riguarda i comportamenti di Telecom Italia in relazione alla fornitura dei servizi Interbusiness, l'Autorità ha deliberato di comminare alla società una sanzione amministrativa pecuniaria di ammontare pari a 1.248 milioni di lire.

### *Infostrada-Italia On Line*

Nel giugno 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio condotto nei confronti delle società Infostrada Spa e Italia On Line per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava l'acquisizione da parte di Infostrada, società soggetta al controllo congiunto di Olivetti Spa e Mannesmann AG, del controllo della società Italia On Line Spa, il cui capitale era prima detenuto esclusivamente da Olivetti Telemedia Spa.

L'operazione in esame, comportando il passaggio dal controllo esclusivo della società Italia On Line da parte di Olivetti al controllo in forma congiunta insieme a Mannesmann, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, poiché il fatturato totale realizzato nel 1997 a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era stato superiore a 689 miliardi di lire. L'Autorità ha irrogato, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge, una sanzione amministrativa a carico della società acquirente Infostrada, nella misura di 12 milioni di lire.

### *Tiscali/Albacom-Telecom Italia*

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato, a seguito di denunce provenienti dalle società Tiscali Spa e Albacom Spa, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di telecomunicazioni.

Nelle denunce presentate si segnalavano alcuni comportamenti che Telecom avrebbe posto in essere nell'ambito della negoziazione del contratto che disciplina la terminazione delle chiamate originate dai numeri della rete di Telecom e destinate ai numeri delle reti degli operatori segnalanti (cosiddetta interconnessione inversa). Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha rilevato che la condotta adottata da Telecom in occasione della negoziazione dei contratti di interconnessione inversa con i concorrenti Albacom e Tiscali, in considerazione della posizione dominante detenuta dalla stessa Telecom in tutti i mercati dei servizi finali di telecomunicazioni, ivi

compresi i servizi di accesso a Internet, potrebbe configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto essa non appare basata sulle effettive condizioni economiche di impiego della rete pubblica commutata e sembra piuttosto volta a limitare l'offerta e lo sviluppo di servizi innovativi da parte dei concorrenti, a danno dei consumatori. La fissazione di una tariffa non corrispondente all'effettivo uso della rete pubblica commutata nei casi di terminazione delle chiamate sulle reti degli operatori nuovi entranti avrebbe, infatti, l'effetto di ridurre la remunerazione che questi ultimi ricevono per il servizio di terminazione delle chiamate sui propri numeri, determinando, pertanto, per tali operatori una posizione di svantaggio nei mercati dei servizi di telecomunicazioni finali su cui essi sono in concorrenza con la stessa Telecom Italia. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

### *Infostrada-Telecom Italia tecnologia ADSL*

Nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio, a seguito di una denuncia di Infostrada Spa, di un procedimento istruttorio nei confronti della società Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante. Oggetto della segnalazione di Infostrada sono, in particolare, le attività di commercializzazione dei servizi Interbusiness svolte da Telecom Italia attraverso l'offerta all'utenza di accesso alla rete per trasmissione dati sulla base della tecnologia ADSL.

Telecom Italia detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di accesso dell'utenza finale alle principali infrastrutture di telecomunicazione, in quanto il venire meno della riserva legale nella fornitura delle linee affittate avvenuto a seguito della liberalizzazione delle infrastrutture alternative disposta dalla direttiva 96/19/CE<sup>47</sup>, recepita nell'ordinamento italiano con il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, non ha modificato la posizione di tale società, la quale conserva una posizione di monopolio di fatto su tale mercato, in particolare in ambito locale laddove l'installazione di infrastrutture alternative appare particolarmente onerosa in virtù della capillarità di rete necessaria e degli adempimenti burocratici richiesti. Inoltre, Telecom Italia detiene una posizione dominante anche nell'offerta di servizi alternativi di accesso, in particolare quelli offerti mediante l'utilizzo della parte distributiva della rete telefonica pubblica commutata di cui è gestore.

47. Direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa aper-

tura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, in GUCE L 74/13 del 22 marzo 1996.

In assenza di un quadro completo di definizione di vincoli regolamentari in materia di accesso a livello disaggregato alla rete dell'operatore dominante che consenta lo sviluppo contestuale di analoghe offerte da parte della concorrenza, la commercializzazione esclusiva di servizi di telecomunicazione congiuntamente ad accessi di tipo ADSL da parte di Telecom Italia, laddove accertata, potrebbe integrare un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Infatti, Telecom Italia utilizzerebbe in tal modo per la propria clientela aziendale una tipologia di connessione caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose rispetto a quelle delle tipologie di accesso, quali i circuiti diretti, che essa rende disponibili agli operatori di telecomunicazione suoi concorrenti. La politica attuata da Telecom Italia potrebbe quindi avere l'effetto di ridurre la capacità competitiva degli altri operatori, determinando una forte alterazione della concorrenza nei mercati dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet.

Inoltre, considerate le possibilità di fruizione di servizi innovativi per l'utenza offerte dalla tecnologia di accesso in oggetto, i comportamenti commerciali di Telecom Italia, strumentali al rafforzamento della posizione dominante detenuta sul mercato dell'accesso, potrebbero integrare ulteriori profili di abusività, in quanto suscettibili di frenare in maniera significativa l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione, che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda, quale quello con tecnologia ADSL. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

#### **Attività consultiva e di segnalazione**

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, l'Autorità ha espresso cinque pareri alle amministrazioni competenti in relazione al settore delle telecomunicazioni (PARERE SULLE MISURE ATTE A GARANTIRE CONDIZIONI DI EFFETTIVA CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI; PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI; PARERE IN MATERIA DI PREZZI DELLE COMUNICAZIONI FISSO-MOBILE; PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO TELECOM ITALIA; PARERE SULLA CONTRIBUZIONE AL FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE DI TELEFONIA)<sup>48</sup>.

#### ***Parere sulle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali***

Nel giugno 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in merito alle disposizioni contenute nella delibe-

razione del 9 giugno 1999, recante “Misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali da parte di tutti gli operatori e ai criteri e modalità per l’assegnazione delle frequenze”<sup>49</sup>.

L’Autorità, nel condividere la scelta operata dal Governo in ordine all’avvio di una gara per l’assegnazione di una ulteriore licenza radiomobile a seguito della disponibilità di frequenze addizionali nella banda a 1800 Mhz, ha espresso le proprie considerazioni in merito alla situazione di sostanziale svantaggio competitivo in cui il nuovo soggetto si sarebbe trovato inizialmente a operare, soprattutto per motivi di natura strutturale. Infatti, almeno inizialmente esso si troverà nell’impossibilità di realizzare una rete nazionale impiegando in modo combinato le frequenze sia sulla banda a 1800 Mhz sia sulla banda a 900 Mhz. Ciò porrà tale soggetto in una posizione di asimmetria rispetto ai propri concorrenti e comporterà conseguentemente un incremento dei costi di realizzazione della rete. Al riguardo, l’Autorità ha ribadito la necessità di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze a 900 Mhz che privilegi i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. Inoltre, il nuovo soggetto incontrerà presumibilmente maggiori difficoltà rispetto ai suoi concorrenti nella reperibilità dei siti idonei, a causa del ritardo temporale con cui si troverà a operare, nonché delle nuove disposizioni relative ai tetti di radiofrequenza compatibili con la salute.

L’Autorità ha auspicato che i suddetti svantaggi vengano compensati attraverso l’introduzione di opportune misure asimmetriche. In tal senso, con particolare riferimento alla durata del diritto di *roaming* nazionale di cui all’articolo 4, comma 1, lettera *a*) della deliberazione in esame, il nuovo gestore dovrebbe poter godere della funzione di *roaming* sulle reti dei gestori concessionari (Tim e Omnitel), a condizioni orientate ai costi, per un periodo di almeno trentasei mesi dall’avvio commerciale del proprio servizio. Allo stesso tempo, dovrebbe essere esteso di almeno sei mesi oltre il termine previsto nel piano di copertura il diritto del nuovo entrante di godere della funzione di *roaming* a condizioni orientate ai costi (articolo 4, comma 1, lettera *b*), al fine di accrescere la flessibilità delle condizioni di avvio di cui godrà il nuovo gestore. Diversa appare invece

48. Per il parere su uno schema di bando di gara per la prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l’Amministrazione dello Stato, si rinvia al capitolo sugli appalti.

49. Deliberazione dell’Autorità per le

garanzie nelle comunicazioni del 9 giugno 1999, Gazzetta Ufficiale 16 giugno 1999, n. 139.

Per i precedenti pareri espressi sulla materia, cfr. la Relazione annuale dello scorso anno, pag. 122.

la posizione del nuovo entrante nei confronti del terzo gestore (Wind), il quale non ha ancora completato la realizzazione della propria rete radiomobile. Con quest'ultimo operatore, il nuovo gestore potrà in ogni caso negoziare accordi commerciali di *roaming*, al fine di ottimizzare l'impiego delle frequenze disponibili.

Sempre al fine di facilitare le condizioni di ingresso del nuovo operatore, l'Autorità ha sottolineato la necessità di garantire l'effettivo rispetto dei tempi e dei termini delle negoziazioni per la condivisione dei siti, anche attraverso la previsione di un tempestivo intervento dell'Autorità di regolamentazione, nonché la necessità di far rispettare il termine del 1° luglio per l'attivazione della portabilità del numero sulle reti mobili.

Infine, per quanto concerne l'assegnazione a tutti gli operatori esistenti delle frequenze che si renderanno disponibili in futuro, l'Autorità ha ribadito la necessità di introdurre un meccanismo di mercato nel caso di allocazione di risorse scarse, quale ad esempio l'assegnazione all'operatore che presenta la migliore offerta secondo un sistema di asta. Su un piano equivalente si pone la necessità di introdurre un meccanismo di mercato per l'assegnazione delle licenze del nuovo servizio mobile con tecnologia UMTS.

***Parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione di organismi aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni***

La determinazione e notificazione alla Commissione europea degli operatori con notevole forza di mercato sono compiti previsti dalle direttive comunitarie n. 92/44/CE<sup>50</sup>, 97/33/CE<sup>51</sup> e 98/10/CE<sup>52</sup> spettanti, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tale decreto definisce la notevole forza di mercato come la posizione di un organismo che detenga oltre il 25% della quota di un particolare mercato delle telecomunicazioni in ambito nazionale o nell'ambito geografico ove è autorizzato a operare. Esso stabilisce altresì che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, può derogare a tale previsione qualora le condizioni del mercato rendano necessaria l'individuazione di soglie o criteri diversi. Sulla base del quadro normativo delineato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha richiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni.

Nell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sulla base dell'analisi delle quote di mercato, si giungeva all'identificazione, quali organismi aventi notevole forza di mercato, dei seguenti operatori: *i)* Telecom Italia, per quanto riguarda il mercato dei servizi/reti di telefonia fissa, il mercato dei sistemi di linee affittate e il mercato nazionale dell'interconnessione; *ii)* Telecom Italia Mobile, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile e il mercato nazionale dell'interconnessione; *iii)* Omnitel Pronto Italia, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni richiedeva, inoltre, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito agli ulteriori criteri, oltre alla quota di mercato, da adottare al fine di valutare l'effettiva posizione di mercato degli organismi presenti nei mercati rilevanti, nonché all'opportunità di individuare la società Omnitel Pronto Italia quale organismo con notevole forza di mercato con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione.

Nel parere reso nell'agosto 1999 a seguito di tale richiesta, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha anzitutto dichiarato di condividere le scelte effettuate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine all'individuazione di un mercato rilevante di dimensione nazionale, alla metodologia adottata con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione, nonché alla scelta dei ricavi provenienti dai servizi resi dagli operatori quale parametro per il calcolo della dimensione dei mercati rilevanti e delle quote di mercato. Essa ha inoltre sottolineato la necessità di ricorrere a una pluralità di criteri per l'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato, oltre a quello del superamento di una predeterminata quota di mercato.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto opportuna l'individuazione di Telecom Italia quale operatore avente notevole forza di mercato nei settori considerati, in quanto tale impresa, oltre a detenere quote di mercato molto significative, mantiene ancora una notevole capacità

---

50. Direttiva 92/44/CEE del Consiglio, del 5 giugno 1992, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (*Open Network Provision*) alle linee affittate, in GUCE L 165/27 del 19 giugno 1992.

51. Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità

attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), in GUCE L 199/32 del 26 luglio 1997.

52. Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni, in GUCE L 101/22 del 1° aprile 1998.

di determinare le condizioni del mercato, soprattutto in ragione della sua precedente posizione di operatore monopolista nelle telecomunicazioni, nonché del suo attuale ruolo di fornitore unico del servizio universale a livello nazionale. Anche nel caso di Telecom Italia Mobile, non appare esservi alcun dubbio circa la posizione di prevalenza che tale organismo detiene nella fornitura di servizi mobili basati sulle tecnologie attualmente disponibili in Italia. I dati forniti dagli stessi operatori dimostrano che entrambe le società detengono, al di là della specifica quota di mercato, una posizione di assoluto rilievo con riferimento ai servizi di interconnessione.

Per quanto concerne la società Omnitel Pronto Italia, in passato non ritenuta operatore con notevole forza di mercato nell'offerta dei sistemi di comunicazione mobili, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'opinione dell'Autorità di regolamentazione secondo la quale sussistono attualmente le condizioni richieste per la notifica, in quanto Omnitel ha conseguito un sostanziale rafforzamento della propria posizione di mercato, sia a seguito della crescita degli abbonati, sia in relazione all'incremento della redditività delle attività svolte. Con riferimento ai servizi di interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sostenuto che Omnitel ha ormai acquisito una significativa capacità di influenzare le condizioni di offerta dei servizi di interconnessione, pur avendo iniziato le proprie attività commerciali successivamente a Telecom Italia Mobile. Al riguardo, il potere in capo a ciascun operatore radiomobile di imporre determinate condizioni economiche per la terminazione delle comunicazioni sui propri numeri è apparso più rilevante di quanto indicato dalle sole quote di mercato, in ragione della crescente diffusione dell'uso di tecnologie mobili tra la clientela e della crescita del peso di tali servizi nell'ambito del settore delle telecomunicazioni, nonché dell'impossibilità di sostituire la terminazione sul numero mobile qualora si voglia comunicare con l'abbonato corrispondente. Inoltre, è stato osservato che Omnitel dispone ormai di una rete nazionale con copertura completa, di un significativo numero di frequenze e ha raggiunto una dimensione di fatturato, nonché una condizione di equilibrio economico e finanziario, tali da rendere la società uno dei principali operatori nei mercati italiani e europei delle telecomunicazioni. Infine, in relazione ai mezzi di accesso agli utenti finali, Omnitel è riuscita ad assicurarsi una crescente base di abbonati, anche attraverso la continua estensione della propria rete di distribuzione e la proposta di nuove iniziative commerciali.

Pertanto, stante la circostanza che l'evoluzione del settore delle telecomunicazioni appare caratterizzata dalla necessità di limitare il numero di ingressi sulla base delle frequenze disponibili, l'Autorità, al fine di favorire il corretto funzionamento del mec-

canismo concorrenziale, ha auspicato che entrambi i maggiori operatori radiomobili fossero notificati come soggetti con notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione.

Infine, con riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato delle comunicazioni mobili, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che, a seguito della notifica di Tim e Omnitel come organismi aventi notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione, venga previsto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il termine entro il quale a tali soggetti è fatto obbligo di garantire l'applicazione, nella rete di accesso, di funzioni quali la selezione dell'operatore ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 25 novembre 1997 sulle licenze individuali, per quanto compatibile con la fattibilità tecnica. Tale obbligo permetterebbe, infatti, di introdurre un maggior grado di concorrenza nello sfruttamento delle due grandi reti radiomobili già disponibili in Italia e aumenterebbe, inoltre, le possibilità di scelta della clientela in materia di chiamate a lunga distanza e internazionali, nonché nell'ambito dei servizi a valore aggiunto.

#### *Parere in materia di prezzi delle comunicazioni fisso-mobile*

Nel dicembre 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un parere in merito allo schema di provvedimento riguardante l'interconnessione di terminazione verso le reti radiomobili e i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia.

Nel parere, l'Autorità ha in linea generale espresso il proprio apprezzamento per il percorso regolamentare delineato dallo schema di provvedimento, il quale, attraverso una nuova struttura delle condizioni economiche per le comunicazioni fisso-mobile, eliminava una serie di gravi distorsioni della concorrenza che in passato avevano caratterizzato la fornitura di tale servizio. In tal senso, sono apparse di particolare rilevanza le misure adottate sia per l'eliminazione della difformità fra le fasce orarie per le chiamate fisso-mobile e le altre comunicazioni da rete fissa, che quelle per l'eliminazione della distinzione del prezzo delle chiamate fisso-mobile in funzione del profilo tariffario scelto dall'utente mobile chiamato (affari o residenziale). Inoltre, in considerazione dei comportamenti collusivi da parte degli operatori mobili emersi nel procedimento TIM-OMNITEL, è apparso di particolare rilievo sotto il profilo della concorrenza un ulteriore aspetto, consistente nella prevista variazione del prezzo praticato al pubblico in funzione del costo di terminazione sottostante. L'Autorità ha auspicato l'adozione di tutte le misure necessarie per assicurare l'efficacia del meccanismo delineato, in particolare fornendo al consumatore una completa informazione relativa alla composizione del prezzo pagato, tale da mettere in luce i diversi prezzi di terminazione praticati dai vari operatori mobili. A tal fine, l'Autorità ha suggerito l'ado-

zione di misure che obblighino l'operatore Telecom Italia, in quanto responsabile della definizione del prezzo, a individuare chiaramente nella fatturazione all'utenza le diverse componenti di quest'ultimo.

In relazione alla definizione delle condizioni economiche per le comunicazioni originate da rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti mobili dei due gestori Tim e Omnitel, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'approccio seguito dall'Autorità di regolamentazione, consistente nell'individuazione e trattazione distinta della componente di quota spettante all'operatore fisso e di quella di terminazione dell'operatore mobile, nonché la valutazione circa la scarsa concorrenzialità del servizio offerto che giustifica la necessità di un iniziale intervento regolamentare diretto. Sotto il primo profilo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato la necessità che il valore della quota spettante a Telecom Italia, compatibile con gli obiettivi regolamentari di tutela del consumatore e con quelli di uno sviluppo efficiente, si collochi a un livello che non implichi un divario eccessivamente ampio rispetto al costo complessivo del servizio, desumibile sulla base dei costi di utilizzo della rete e dei costi commerciali, incrementato di un normale margine di profitto. Pertanto, il livello di quota spettante all'operatore fisso indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, pari a 110 lire/minuto come media dei valori di picco e fuori picco, livello inferiore a quello praticato da Telecom Italia, è apparso suscettibile di ulteriore riduzione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inoltre auspicato che, operata una prima definizione in via regolamentare del livello massimo di quota spettante all'operatore fisso, per il futuro tale componente del prezzo del servizio di telecomunicazione fisso-mobile offerto da Telecom Italia sia considerata assoggettabile a una regolamentazione di tipo *price-cap*, che consenta il trasferimento all'utente finale dei guadagni di efficienza dell'impresa.

In merito alla determinazione del prezzo massimo di terminazione dei gestori mobili Tim e Omnitel, individuato dall'Autorità di regolamentazione in 360 lire/minuto, come livello medio fra valori di picco e fuori picco, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel constatare l'eccessiva elevatezza di tale componente del prezzo rispetto ai valori europei, ha suggerito l'adozione, quale valore di riferimento per la definizione di un prezzo di terminazione orientato al costo, dei prezzi di terminazione praticati dagli altri gestori mobili europei nel corso del 1999, valore che risulta collocarsi al di sotto delle 300 lire/minuto.

### ***Parere in merito alla modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento Telecom Italia***

Nel febbraio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante

la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 1999.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso apprezzamento per le disposizioni del provvedimento dirette all'introduzione di nuovi servizi, quali ad esempio l'accesso ai servizi di emergenza e di pubblica utilità a livello di Stadio di Gruppo Urbano (SGU), nonché all'esplicitazione di maggiori informazioni in merito alla fornitura di alcuni servizi previsti nell'Offerta, come nel caso del servizio di installazione di apparecchiature presso le centrali di Telecom Italia e dei servizi Numero Unico e Numero Personale. Analoga soddisfazione ha espresso l'Autorità in ordine alle disposizioni volte a modificare le condizioni tecniche ed economiche per la fornitura di alcuni servizi, che erano già state in precedenza individuate come ostative allo sviluppo della concorrenza, nell'ambito dei precedenti pareri resi in materia di Offerta di interconnessione<sup>53</sup>. Tra queste, particolare rilievo assume la disposizione secondo la quale le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa Telecom Italia, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.

Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare, tuttavia, che alcuni specifici aspetti dello schema di provvedimento potrebbero non essere idonei a favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di procedere simultaneamente, entro il 31 maggio 2000, sia alla definizione dei criteri per la realizzazione di una nuova struttura di interconnessione indipendente dall'architettura di rete di Telecom Italia, che all'individuazione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato effettivamente sulla distanza chilometrica, in quanto solo quest'ultimo criterio appare suscettibile di garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione e un più razionale impiego dell'infrastruttura di Telecom Italia da parte degli operatori interconnessi.

L'Autorità ha inoltre osservato che il criterio in base al quale i prezzi dei servizi d'interconnessione proposti da Telecom Italia devono essere allineati con i valori definiti dalla "migliore prassi corrente", previsto in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile adottato da Telecom Italia, per quanto coerente

53. PARERE SULL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA, Bollettino n. 5/1998; PARERE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE, Bollettino n.

21/1998; PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA, Bollettino n. 46/1998.

con quanto indicato nell'ambito della Raccomandazione della Commissione europea 98/195/CE<sup>54</sup>, costituisce una metodologia di carattere transitorio e, pertanto, non appare nel lungo periodo un sistema idoneo a garantire una effettiva corrispondenza tra i prezzi e i costi dell'operatore notificato.

Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario che si pervenga a una verifica della contabilità dei costi di Telecom Italia entro un termine stringente, al fine di permettere alla stessa Telecom Italia di predisporre l'Offerta per l'anno 2000 ricorrendo a una metodologia basata sui costi effettivamente sostenuti.

In tale senso, con riferimento alla disposizione con la quale si è disposta l'emanazione entro il 31 maggio 2000 di un provvedimento che fissi i criteri per la definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti, l'Autorità ha ritenuto opportuno che, ove possibile, tale sistema rappresenti la base per la predisposizione dell'Offerta di Telecom Italia valida per l'anno 2000.

#### ***Parere sulla contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale di telefonia***

Nel giugno 1999 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, facendo seguito alla richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha predisposto un parere riguardante il meccanismo di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo degli obblighi del servizio universale di telefonia.

L'Autorità ha, in primo luogo, ribadito le posizioni in materia di finanziamento del costo del servizio universale già espresse in precedenti segnalazioni<sup>55</sup>, riaffermando in particolare la necessità di evitare l'imposizione di misure regolamentari tali da incrementare il già forte divario fra la posizione di mercato dell'ex monopolista e quella dei nuovi operatori. Inoltre, in relazione al finanziamento del costo netto del servizio universale, l'Autorità ha osservato che in una fase iniziale di apertura del mercato della telefonia nazionale, l'impresa ex monopolista ben può continuare a sussidiare le prestazioni relative alle aree o ai clienti non remunerativi tramite i proventi derivanti dalle attività redditizie. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità non ha ritenuto sussistenti le condizioni per l'applicabilità di un meccanismo di contribuzione al fondo per il servizio universale per l'anno 1998.

Pertanto, l'Autorità ha manifestato alcune perplessità sulla stessa esistenza di un costo netto del servizio universale, osservando come la regolamentazione introdotta in altri paesi comunitari escluda, in via definitiva, una contribuzione al servizio universale. Ciò in quanto i benefici indiretti derivanti alle imprese dall'essere incaricate della fornitura del servizio universale sembrerebbero compensare i costi da questa generati. In ogni caso, posto che in Italia la disciplina vigente<sup>56</sup> prevede la possibi-

lità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di introdurre di anno in anno un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per le nuove imprese operanti nel settore, è stato auspicato che il meccanismo si basi sull'individuazione di una quota minima di operatività di ciascun soggetto nuovo entrante nel mercato, al di sotto della quale questo dovrebbe essere esentato dalla contribuzione a un eventuale costo netto del servizio universale. Un simile sistema reca, infatti, il vantaggio di una relativa semplicità di applicazione e garantisce un trattamento uniforme per tutti gli operatori. La soglia di esenzione dalla contribuzione dovrebbe rappresentare la quota minima sulla base della quale sia ipotizzabile una qualche incidenza della pressione concorrenziale realizzata dai nuovi operatori nei confronti del fornitore del servizio universale. A tale riguardo, l'Autorità ha reputato che, nel contesto italiano, tale quota non dovrebbe assumere un valore inferiore a quello del 4% individuato nel caso tedesco. Secondo l'Autorità, la definizione di una soglia di esenzione a favore dei nuovi operatori dovrebbe, tuttavia, essere accompagnata dalla previsione di una partecipazione alla fornitura del servizio universale nelle aree o ai clienti che il fornitore incaricato si dichiara indisponibile a continuare a servire.

Per quanto concerne l'identificazione dei soggetti deputati alla fornitura del servizio universale, l'applicazione di un meccanismo di selezione dei soggetti interessati che si fondi su criteri competitivi appare, come già dimostrato in altri Paesi, il più adatto a garantire la massimizzazione dell'efficienza, sotto il profilo dei costi e della qualità dei servizi offerti.

Infine, con particolare riferimento alla contribuzione da parte degli operatori radiomobili, contemplata esplicitamente dalla regolamentazione vigente, l'Autorità ha ribadito che l'obbligo di partecipare agli eventuali costi netti del servizio universale appare determinato, in ultima analisi, dal grado di utilizzo della rete pubblica commutata per la fornitura di servizi in concorrenza con il servizio di telefonia fissa. Ne consegue, secondo l'Autorità, la necessità, in via preliminare rispetto all'introduzione di un obbligo di contribuzione a carico dei gestori radiomobili, di una verifica dell'effettivo rapporto di concorrenza esistente fra servizi di telefonia fissa e mobile, nonché del completamento del processo di convergenza fra servizi fissi e mobili.

54. Raccomandazione 98/195/CE della Commissione, dell'8 gennaio 1998, sull'interconnessione in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, in GUCE L 73/42 del 12 marzo 1998.

55. Cfr. CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1995; RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI, Bollettino n. 34-35/1996; RECEPIMENTO

DI DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 16/1997; DISPOSIZIONI PER IL RILASCIO DI LICENZE INDIVIDUALI NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1997; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE, Bollettino n. 20/1998.

56. Decreto ministeriale 10 marzo 1998.

## SERVIZI POSTALI

### Evoluzione della normativa

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio". Il decreto disciplina i temi di maggior rilievo sotto il profilo della liberalizzazione delle attività nel settore postale, definendo l'ambito del servizio universale, l'estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l'obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

L'ambito del servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati<sup>57</sup>. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

Sulla base della disposizione transitoria di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto, la fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni, da determinarsi a opera del Ministero delle Comunicazioni nella sua qualità di autorità di regolamentazione del settore postale. Solo al termine del regime transitorio stabilito dalla citata normativa, il Ministero delle Comunicazioni procederà alla scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto.

Il decreto opera una significativa ristrutturazione dell'ambito della riserva dei servizi postali, modificando i criteri di identificazione dei servizi riservati e ampliandone la categoria. In particolare, l'estensione della riserva, finalizzata ad assicurare il finanziamento del servizio universale (articolo 4, comma 1), viene individuata sulla base di criteri legati al prezzo della prestazione e al peso dell'oggetto e non invece, come nel regime precedente, al contenuto degli invii. Infatti, il citato articolo prevede che "al fornitore del servizio universale ... possono essere riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di *invii di corrispondenza* interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata a un invio di cor-

rispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi”<sup>58</sup>.

Nella definizione degli invii di corrispondenza rientra ogni “comunicazione in forma scritta, anche generata mediante l’ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura ... con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari”<sup>59</sup>.

In sostanza, rispetto al regime precedentemente in vigore, il decreto opera un sostanziale ampliamento dei servizi che possono essere soggetti a riserva di attività, ricomprendendo *tout court* il recapito degli invii di corrispondenza generati telematicamente (la cosiddetta posta elettronica ibrida) e la posta transfrontaliera sia in entrata che in uscita, nonché tutta la corrispondenza non epistolare che rientri nei limiti di peso e prezzo.

I servizi postali ricompresi nell’esclusiva, in virtù della disposizione recante norme transitorie (articolo 23 del decreto) sono temporaneamente riservati al fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane Spa, fino al 31 dicembre 2000; con decorrenza dal 1° gennaio 2001 l’autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) determinerà l’ambito della riserva in funzione delle esigenze di mantenimento del servizio universale.

L’articolo 13 dispone che le tariffe dei servizi riservati sono fissate dall’autorità di regolamentazione nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Il citato decreto prevede, inoltre, un’articolata disciplina transitoria a norma della quale “[...] gli invii postali non facenti parte dell’esclusività postale secondo la disciplina vigente prima dell’en-

57. Vale rammentare come nella preesistente regolamentazione nazionale la disciplina del servizio universale fosse inserita solo nell’ambito del Contratto di Programma stipulato, sulla base dell’articolo 8 della legge 29 gennaio 1994, n. 71, il 17 gennaio 1995 tra EPI e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e destinato a individuare le attività e i servizi che l’Ente Poste deve obbligatoriamente svolgere e a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi. In particolare, alcuni servizi considerati universali rientravano nel regime di riserva, mentre altri esulavano dall’ambito dell’esclusiva. Tra i servizi universali e riservati erano incluse: “tutte le corrispondenze ordinarie, assicurate, raccomandate o comunque autenticate e certificate in qualsiasi forma, i telegrammi, i telex e i ser-

vizi di telematica pubblica svolti attraverso gli uffici postali, nonché i relativi servizi di certificazione, autenticazione e protezione” (articolo 1).

58. In Italia, tale limite corrisponde a 6.000 lire ed è calcolato con riferimento alla tariffa dell’invio tramite corriere prioritario, pari a 1.200 lire.

59. Inoltre rientra nella riserva, fermi restando i limiti di prezzo e di peso, “la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante utilizzo di tecnologie telematiche”, come la posta elettronica ibrida (articolo 4, comma 4). Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, rientrano nella riserva gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie (riguardanti l’attività della pubblica amministrazione e le gare di evidenza pubblica).

trata in vigore del presente decreto sono esclusi dall'area di riserva di cui all'articolo 4 fino alla individuazione, da parte dell'Autorità di regolamentazione, degli invii la cui inclusione nella riserva si rende necessaria sulla base della verifica degli oneri di servizio universale gravanti sul fornitore secondo i criteri di separazione contabile di cui all'articolo 7, e comunque per un periodo non inferiore a sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [6 febbraio 2000] [...]”<sup>60</sup>. L'Autorità di regolamentazione dovrà pronunciarsi al riguardo “entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della società Poste Italiane dei dati necessari a effettuare la verifica degli oneri del servizio universale” (articolo 23, comma 7, del decreto).

Il Ministero delle Comunicazioni, nella delibera 2 febbraio 2000 recante la disciplina dell'“Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale”<sup>61</sup>, ha stabilito che l'area riservata ai fini del mantenimento del servizio universale comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, compresi quelli generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, il cui prezzo sia inferiore a lire 6.000 e il cui peso sia inferiore a 350 grammi. A seguito dell'entrata in vigore della richiamata delibera, pertanto, gli invii postali non facenti parte del regime di esclusiva secondo la disciplina prima vigente sono assoggettati a riserva se rientrano nei limiti di peso e prezzo definiti.

Con riguardo alla disciplina normativa previgente, vale sottolineare come, sulla base del Codice Postale<sup>62</sup> (articolo 1), l'ambito dei servizi postali soggetti a monopolio, individuato in base al contenuto dell'oggetto inviato, comprendesse solo la raccolta, il trasporto e la distribuzione della “corrispondenza epistolare”, ovvero qualsiasi invio chiuso, a eccezione dei pacchi, e qualsiasi invio aperto contenente comunicazioni di carattere attuale e personale<sup>63</sup>. Era pertanto svolto in regime di libera concorrenza il servizio di raccolta, trasporto e recapito di “corrispondenza non epistolare”, comprendente tutti gli invii “aperti” non contenenti comunicazioni di carattere attuale e personale, quali ad esempio, le fatture commerciali e le stampe periodiche e non periodiche. I servizi di trasporto di pacchi e colli fini a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, erano già stati liberalizzati a seguito dell'approvazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, collegata alla legge finanziaria per il 1997<sup>64</sup>.

L'offerta al pubblico dei servizi postali non riservati, vale a dire tutte le attività postali (la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distri-

buzione) relative agli invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso e prezzo rispettivamente uguale o superiore a 350 grammi e 6000 lire, è soggetta al rilascio di una licenza individuale o autorizzazione generale, a seconda che i servizi rientrino o meno nel campo di applicazione del servizio universale. Il decreto prevede l'adozione, da parte del Ministero delle Comunicazioni, di regolamenti recanti la disciplina e le procedure connesse al rilascio di licenze individuali e autorizzazioni. Tali regolamenti sono stati emanati entrambi in data 4 febbraio 2000<sup>65</sup>. Il rilascio di una licenza individuale è previsto nel caso di offerta al pubblico di servizi non riservati, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale, come definito nel decreto legislativo di attuazione della direttiva. Si tratta, in particolare, della raccolta, del trasporto, dello smistamento e della distribuzione di invii postali di peso compreso tra 350 grammi e 2 chilogrammi o di prezzo superiore a 6.000 lire, di pacchi postali fino a 20 chilogrammi, nonché di invii raccomandati e/o assicurati rientranti negli stessi limiti di peso e prezzo e che non siano attinenti a procedure amministrative e giudiziarie. Nel caso di offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel campo di applicazione del servizio postale universale, è previsto il conseguimento di un'autorizzazione, anch'essa rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni, in qualità di autorità di regolamentazione per il settore postale.

Gli articoli 4 e 29 del Codice Postale prevedevano la facoltà di rilasciare concessioni ai privati per lo svolgimento di determinati servizi postali, quali ad esempio l'accettazione e il recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenien-

60. Fanno tuttavia eccezione alla disciplina transitoria gli invii di posta generati telematicamente, in ordine alla fase di recapito, e la posta transfrontaliera, per i quali è immediatamente applicabile il regime di esclusiva di cui all'articolo 4 del decreto.

61. Tale deliberazione è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2000 ed entrata in vigore, in assenza di specifiche disposizioni, trascorsi quindici giorni (20 febbraio 2000).

62. Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156.

63. Così il disposto dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni".

64. In base all'articolo 2, comma 19, di tale legge, "E' soppressa l'esclusività postale dei servizi di trasporto di pacchi e colli previsti dall'articolo 1 del Testo Unico approvato con

decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156". Con riferimento al regime di offerta dei servizi postali, la medesima disposizione prevede che "i servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall'Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. In relazione a tali servizi cessa, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, ogni forma di obbligo tariffario o sociale posto a carico dell'Ente poste italiane nonché ogni forma di agevolazione tariffaria relativa a utenti che si avvalgono del predetto Ente, definite dalle norme vigenti ....".

65. Si tratta del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 73, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale" e del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni nel settore postale".

za, nonché il recapito con mezzi propri (autoprestazione) da parte di banche, ditte, enti e istituti delle proprie corrispondenze epistolari entro il comune di residenza. Inoltre, erano previste alcune specifiche eccezioni all'esclusività postale, indicate all'articolo 41 del Codice Postale e all'articolo 25 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 655/82<sup>66</sup>, come la possibilità di effettuare la raccolta, il trasporto e la consegna della corrispondenza epistolare da parte di privati a fronte del pagamento di diritti postali all'amministrazione, con affrancatrice o francobolli annullati (cosiddetto "corso particolare").

In merito alle concessioni esistenti, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 261/99 prevede che le concessioni rilasciate ai sensi dell'articolo 29, numero 1, del Codice Postale, per l'accettazione e il recapito di corrispondenze epistolari (per espresso) entro il comune di provenienza, siano valide fino al 31 dicembre 2000 e siano estese all'ambito della riserva definita nel decreto stesso. Le concessioni rilasciate, invece, a norma dell'articolo 29, numero 2, del Codice Postale, a soggetti che operano in regime di autoprestazione, sono state considerate valide per sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, ovvero fino al 6 febbraio 2000. A seguito pertanto dell'entrata in vigore del decreto, l'offerta di servizi riservati sarà realizzata esclusivamente dal fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane, salvo la proroga temporanea, fino al 31 dicembre 2000, della validità delle concessioni rilasciate a privati, ai sensi della normativa contenuta nel Codice Postale, per le attività di accettazione e recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenienza.

Il decreto ha previsto che il fornitore del servizio universale debba, entro il 10 febbraio 2000, istituire un sistema di separazione contabile tra servizi riservati e non riservati. Inoltre, la contabilità per i servizi non riservati deve essere ulteriormente distinta tra quelli che rientrano nel servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Nelle intenzioni del legislatore, la separazione contabile dovrebbe rispondere a diverse finalità: evitare sussidi incrociati tra servizi riservati e non; verificare l'orientamento ai costi delle tariffe e dei prezzi applicati; accertare la necessità o meno del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale di cui all'articolo 10 del decreto<sup>67</sup>.

Con riguardo al principio della separazione contabile, già oggetto di uno specifico obbligo assunto da Epi nel Contratto di Programma (articolo 11), si ricorda come anche la legge n. 662/96 (articolo 2, comma 19) disponesse un obbligo per Poste Italiane a partire dal 1997 di "tenere registrazioni contabili separate, isolan-

do in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza”. In proposito, il decreto legislativo, in presenza di una norma che già disciplinava la materia, ha introdotto come termine per l’adempimento dell’obbligo di separazione contabile il 10 febbraio 2000, sulla base della circostanza che le disposizioni in esame prevedono una modifica dell’area di riserva.

### *Parere sul servizio di posta elettronica ibrida epistolare*

L’Autorità, in conformità a quanto previsto dall’articolo 22 della legge n. 287/90, ha espresso il proprio parere in relazione allo schema di regolamento del Ministero delle Comunicazioni inerente alla disciplina del “servizio di posta elettronica ibrida”<sup>68</sup>.

L’attività di posta elettronica ibrida si articola in quattro fasi: accettazione in forma elettronica, smistamento telematico, stampa e imbustamento e, infine, recapito in forma cartacea del messaggio. L’Autorità ha argomentato che tale servizio costituisce un mercato specifico e innovativo, che si differenzia oggettivamente dal servizio postale di base. In particolare, l’operatore di posta elettronica ibrida svolge per ciascuna fase del processo prestazioni aggiuntive che conferiscono, rispetto al servizio di base, uno specifico valore aggiunto (ad esempio la priorità di consegna, il controllo dell’*iter* della comunicazione, la rilevazione statistica degli invii, il riscontro dei pagamenti delle fatture commerciali, la modifica della destinazione e del destinatario, nonché la memorizzazione degli inoltri recapitati). Inoltre, anche nel caso di affidamento a terzi di alcune fasi del processo produttivo, l’operatore mantiene la responsabilità centralizzata della fornitura del servizio e, grazie alla gestione unitaria dello stesso, è in grado di offrire i summenzionati servizi aggiuntivi alla clientela.

### **Gli interventi dell’Autorità**

66. Al riguardo si fa riferimento, tra l’altro, al trasporto di lettere effettuato occasionalmente da privati senza fine di lucro, al trasporto di valori fatti eseguire dalle banche tramite propri agenti e al trasporto di corrispondenze epistolari nell’ambito di comuni ove non esistono uffici postali.

67. Infatti, l’accertamento in ordine alla necessità e alla misura della contribuzione verrà effettuato dall’autorità di regolamentazione sulla base dei costi di gestione del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, nonché “con riferimento anche ai

costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell’Unione europea ...” (articolo 10, comma 3). L’eventuale versamento dovrà essere effettuato “entro il 30 giugno dell’anno successivo a quello a cui si riferiscono i dati contabili” (articolo 10, comma 4).

68. Il provvedimento non ha avuto seguito. Successivamente, tuttavia, il Ministro delle Comunicazioni ha emanato il decreto 18 febbraio 1999, che consente l’esercizio transitorio del servizio di recapito degli invii di posta elettronica ibrida.

In conformità a un consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria, l'Autorità ha quindi precisato che l'interesse pubblico può giustificare l'esistenza dell'esclusiva limitatamente al servizio postale di base, come previsto dall'articolo 1 del Codice postale (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), ed esclusivamente per i servizi tradizionali di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare. Ne consegue che il servizio di posta elettronica ibrida dovrebbe ritenersi liberalizzato, anche alla luce del fatto che nessuna fonte normativa nazionale vigente dispone che il servizio in questione sia assoggettato a monopolio legale.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto non giustificata la disposizione dello schema di regolamento che stabiliva che il recapito della posta elettronica ibrida di carattere epistolare potesse essere svolto esclusivamente dalla società Poste Italiane. Inoltre, alla luce delle caratteristiche che qualificano l'attività di posta elettronica ibrida come servizio specifico che soddisfa esigenze particolari dell'utenza, scindibili dal servizio postale tradizionale, l'Autorità ha considerato non giustificata la disposizione che conferisce all'operatore di posta elettronica ibrida epistolare la qualifica di fornitore di un servizio universale. Infatti, secondo l'Autorità, il servizio di posta elettronica ibrida non deve essere ricompreso nell'ambito del servizio universale, in quanto esso non soddisfa un bisogno generalizzato della collettività, ma risponde alla domanda particolare di una specifica categoria di clienti, quale l'utenza affari, e pertanto non risulta sottoposto ai vincoli che caratterizzano il servizio postale tradizionale.

In relazione allo schema di regolamento, l'Autorità ha altresì sottolineato l'incertezza in merito alla delimitazione delle aree territoriali e alla determinazione delle tariffe, nonché l'effetto discriminatorio derivante dalla disposizione in base alla quale le Poste Italiana Spa curano il ritiro della posta elettronica ibrida degli operatori privati solo se sono superati determinati volumi minimi di invii.

#### ***Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria sui servizi postali***

Con un parere reso al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nel maggio 1999, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 97/67/CE concernente i servizi postali<sup>69</sup>. Tali disposizioni prevedevano in particolare che l'ambito della riserva in Italia fosse il più ampio possibile tra quelli consentiti dalla direttiva.

Nel parere, l'Autorità ha osservato come questo approccio nello specifico contesto italiano si risolvesse in un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in concorrenza, quali, in particolare, la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza non epistolare in genere. Tali servizi sono quelli principalmente richiesti dalle imprese e le cui condizioni di qualità ed efficienza incidono in modo diretto e significativo sul funzionamento del sistema produttivo italiano. L'Autorità ha espresso preoccupazione nei confronti dell'allargamento di tale riserva, sottolineando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE non consente di estendere l'area della riserva del settore postale dei singoli Stati membri, salvo che vi sia una fondata giustificazione relativa alla necessità di assicurare l'equilibrio finanziario del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.

Con riferimento alle disposizioni normative contenute nello schema di decreto, l'Autorità ha formulato alcuni ulteriori rilievi. L'articolo 3 dello schema di decreto in esame, nello specificare i contenuti del servizio universale, stabilisce che esso comprende, tra l'altro, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi. La scelta di tale limite quantitativo, pari a quello massimo previsto dalla direttiva, comporta un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria. Inoltre, la disposizione di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto stabilisce che il controllo della qualità del servizio universale sia svolto dall'autorità di regolamentazione, ma non contiene alcuna previsione in merito all'obbligo di informativa agli utenti da parte del fornitore del servizio universale sulle caratteristiche dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità, come è invece previsto dall'articolo 6 della direttiva. Infine, nel testo in esame, a differenza di quanto previsto dagli articoli 16 e 17 della direttiva, non vi è alcun riferimento all'obbligo dell'autorità di regolamentazione di garantire almeno una volta l'anno la pubblicizzazione dei risultati, nonché di adottare le eventuali misure correttive. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tradizional-

69. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi posta-

li comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, in GUCE L 15/14 del 21 gennaio 1998.

mente i livelli qualitativi del servizio postale universale risultano in Italia ben inferiori ai valori medi raggiunti nei principali Stati europei e che, pertanto, attraverso il recepimento della direttiva avrebbe dovuto essere colta l'occasione per dare un impulso positivo al raggiungimento di obiettivi di qualità.

L'articolo 4 dello schema di decreto stabilisce che rientra nella riserva la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, come la posta elettronica ibrida, entro i previsti limiti di prezzo. Al riguardo, nella segnalazione inviata in data 27 novembre 1998 al Ministro delle Comunicazioni, l'Autorità aveva già avuto modo di osservare che l'attività di posta elettronica ibrida, costituendo un servizio unitario a valore aggiunto che non può considerarsi una mera evoluzione del servizio tradizionale in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase, non presenta le caratteristiche atte a giustificare un regime di monopolio legale.

Infine, con riferimento all'articolo 10 dello schema di decreto che istituisce il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale al quale sono tenuti a contribuire, entro la misura massima del 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, sia i titolari di licenza individuale che i titolari di autorizzazione generale, l'Autorità ha osservato che la determinazione del contributo non è correlata ai dati risultanti da una contabilità separata, la cui predisposizione, da parte del fornitore del servizio universale, è prevista dallo schema di decreto entro il 10 febbraio 2000. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che in presenza di un rinvio degli obblighi di separazione contabile non si proceda all'immediata costituzione del fondo di compensazione. L'Autorità ha inoltre osservato come la previsione di un obbligo di contribuzione anche per i soggetti titolari di autorizzazione generale non trovi giustificazione nelle ragioni sottostanti la costituzione del fondo di compensazione e neppure nella normativa comunitaria. L'articolo 9 della direttiva prevede infatti un obbligo di contribuire al fondo solo per i soggetti titolari di licenza individuale per la fornitura di servizi non riservati rientranti nell'ambito del servizio universale, che sono tenuti alla salvaguardia del servizio universale. Diversamente, i titolari di autorizzazioni generali per la prestazione di attività non riservate e non rientranti nell'ambito del servizio universale non sono tenuti al finanziamento dello stesso. Infine, per quanto concerne l'onere di contribuzione al fondo di compensazione, l'Autorità ha rilevato che la misura massima di contribuzione, pari al 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, appare fortemente penalizzante per gli operatori nuovi entranti, i quali in altri ordinamenti sono stati esentati dall'onere

di contribuzione almeno fino al raggiungimento di una determinata quota di mercato. Nella sua versione definitiva, il decreto legislativo n. 261/99<sup>70</sup> non recepisce i suggerimenti formulati dall'Autorità.

## INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

### SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nell'ambito dei servizi assicurativi, l'assicurazione per la responsabilità civile è quella sulla quale si è maggiormente concentrata, nel corso dell'anno, l'attività dell'Autorità. Tale settore, come è stato ribadito dal Presidente dell'Autorità nel corso di due audizioni tenute presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati e presso la Commissione Industria del Senato, assume infatti una particolare rilevanza economica e sociale. La caratteristica preminente del settore assicurativo per la responsabilità civile è da rinvenirsi nella circostanza che l'evoluzione del settore successiva alla liberalizzazione tariffaria ha mostrato il perdurare di elementi che sembrano ostacolare un effettivo affermarsi dei meccanismi concorrenziali sul mercato.

La terza direttiva danni 92/49/CEE<sup>71</sup>, in vigore dal 1° luglio 1994, ha stabilito la liberalizzazione delle tariffe, anche per i contratti assicurativi RC auto. In precedenza, le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza erano assoggettate ad approvazione preventiva da parte del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP), su proposta del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Il passaggio a una logica di mercato, realizzato attraverso la liberalizzazione delle tariffe, non sembra aver generato i benefici effetti attesi in termini di diversificazione dell'offerta, di miglioramento del servizio e di riduzione delle tariffe praticate. Dal 1° luglio 1994 si è assistito, infatti, a un continuo aumento dei premi al quale non sono corrisposte peraltro maggiori garanzie per gli utenti.

### L'evoluzione del settore

70. Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio".

71. Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del

18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.

Parallelamente all'aumento delle tariffe si è registrato un sensibile incremento delle riserve tecniche, e in particolar modo delle riserve sinistri, le quali sono notevolmente cresciute, non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto alla raccolta premi. Il crescente e costante aumento delle riserve sinistri può destare perplessità in considerazione della forte incidenza di tale componente nella determinazione delle tariffe. Anche nel caso in cui le riserve sinistri siano effettivamente appropriate, la crescita registrata segnala comunque la difficoltà delle imprese a tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi dei sinistri. Altro elemento che caratterizza l'evoluzione del mercato successiva alla liberalizzazione riguarda la scarsa rilevanza, rispetto a paesi quali Francia e Gran Bretagna, che da più lungo tempo hanno sperimentato forme di liberalizzazione dei mercati assicurativi, della personalizzazione delle polizze come elemento idoneo a sviluppare il confronto concorrenziale tra le imprese assicurative.

Infine, uno dei maggiori ostacoli per il dispiegarsi di un corretto contesto concorrenziale consiste nel sistema di esclusiva distributiva che caratterizza in generale l'intero settore assicurativo, ma è particolarmente pregnante per l'assicurazione auto. Nel settore auto, infatti, la distribuzione dei prodotti assicurativi è quasi totalmente realizzata da dipendenti o da agenti, i quali operano prevalentemente in regime di monomandato. Anche la vendita di polizze attraverso canale bancario, operatori telefonici o rete *web*, per quanto ancora marginale, è comunque realizzata in esclusiva. La figura del *broker*, principale canale che permette un confronto tra offerte differenti a vantaggio degli utenti, è invece nel settore auto assolutamente marginale.

In considerazione del limitato ricorso a forme pubblicitarie da parte delle imprese e dell'assenza di agenzie di *rating* o comunque di iniziative volte a informare il consumatore sulle caratteristiche del servizio offerto dalle diverse imprese, l'unica possibilità per il consumatore di confrontare offerte differenti è recarsi direttamente presso i punti vendita e acquisire informazioni sui singoli prodotti offerti. In siffatta situazione, è evidente che una riduzione del grado di esclusiva nella distribuzione di prodotti assicurativi auto avrebbe indubbi effetti benefici sulla concorrenza nel settore, e ciò potrebbe costituire un ulteriore presupposto per una riduzione dei premi.

Il risultato immediato e più evidente della liberalizzazione tariffaria appare dunque riconducibile a una crescita sensibile dei premi di polizza, solo in alcuni casi mitigata dalla maggiore personalizzazione dei contratti, a cui si è aggiunta una riduzione delle garanzie offerte. L'auspicata introduzione di un grado più elevato di concorrenza nel settore avrebbe invece dovuto generare, una volta superati eventuali squilibri di bilancio prodotti dal regime di prezzi amministrati, un contenimento dei premi, nonché una migliore qualità del servizio assicurativo offerto. Il fatto che i prezzi siano sensibilmente aumentati e che la qualità del servizio appaia insufficiente a molti consumatori costituiscono segnali importanti

della necessità di intraprendere azioni più incisive per consentire un effettivo aumento del grado di concorrenzialità del settore.

In tale ambito assume una particolare rilevanza la recentissima decisione adottata dalla Commissione europea nel caso *Generali-Ina*<sup>72</sup>, in ordine alla quale l'Autorità ha espresso una propria valutazione alla Commissione. In essa viene ribadita l'importanza di un corretto contesto concorrenziale nel settore assicurativo italiano e viene sottolineata la natura anticoncorrenziale delle partecipazioni incrociate tra imprese assicurative e della presenza nel consiglio di amministrazione di una impresa di soggetti presenti negli organi deliberanti di imprese concorrenti.

Nell'autunno 1999 è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per accertare l'esistenza di possibili intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione autoveicoli (RC AUTO). Nel corso dell'anno è stata effettuata anche una segnalazione riguardo alla regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI ASSICURAZIONE E DI INTERVENTO STATALE PER LE CALAMITÀ NATURALI).

**Gli interventi  
dell'Autorità**

### **RC auto**

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza poste in essere da imprese attive nel settore dell'assicurazione autoveicoli, prendendo spunto dalla constatazione della tendenza a fornire la copertura per il furto e l'incendio unicamente in congiunzione con la copertura per la Responsabilità Civile (RC) obbligatoria. Nel novembre 1999 e successivamente nel febbraio 2000 l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio con riferimento a un presunto scambio di informazioni, realizzato attraverso il ricorso a una società di consulenza esterna, denominata R.C. Log Srl. L'istruttoria riguarda quaranta compagnie di assicurazione<sup>73</sup>.

72. Decisione della Commissione, del 12 gennaio 2000, in GUCE C 58/6 del 1° marzo 2000.

73. Allianz Subalpina Spa, Allstate Diretto Assicurazioni Danni Spa, Assicurazioni Generali Spa, Assimoco Spa, Assitalia-Le Assicurazioni d'Italia Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Axa Assicurazioni Spa, Azuritalia Assicurazioni Spa, Bayerische Assicurazioni Spa, BNC Assicurazioni Spa, Commercial Union Insurance Spa, FATA Fondo Assicurativo tra Agricoltori Spa, Gan Italia Spa, Helvetia Compagnia Svizzera di Assicurazioni, Il Duomo Spa, Italiana Assicurazioni Spa, Itas Assicurazioni Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, La Nazionale Assicurazioni Spa, La Piemontese Assicurazioni Spa, Levante Norditalia

Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Lloyd Adriatico Spa, Lloyd Italico Assicurazioni Spa, Maeci Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Mediolanum Assicurazioni Spa, Meie Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa, Norwich Union Assicurazioni Spa, Nuova MAA Assicurazioni Spa, Nuova Tirrena Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Royal Insurance, Royal & Sunalliance Assicurazioni, Sai-Società Assicuratrice Industriale Spa, Sara Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni, Toro Assicurazioni Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, Vittoria Assicurazioni Spa, Winterthur Assicurazioni Spa e Zurigo Compagnia di Assicurazioni Sa.

L'intervento dell'Autorità parte dalla constatazione dell'assenza di ragioni tecniche o economiche atte a giustificare la vendita congiunta della copertura per la Responsabilità Civile obbligatoria e della copertura per il furto e l'incendio.

Tale comportamento, in quanto determina di fatto un effetto di trascinamento della clientela dalla RC al ramo incendio e furto auto, potrebbe rappresentare lo strumento indiretto per conseguire e conservare una ripartizione del mercato, mantenendo in tal modo elevati i prezzi delle polizze incendio e furto auto. Anche la pratica dello scambio di informazioni, avente a oggetto, tra l'altro, i premi commerciali e le condizioni contrattuali effettivamente praticate nel settore auto, potrebbe configurarsi come intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

#### *Segnalazione in materia di assicurazione e di intervento statale per le calamità naturali*

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Governo e all'Isvap le proprie osservazioni in merito alle disposizioni relative all'introduzione dell'obbligo di assicurazione contro i rischi da calamità naturale contenute in un disegno di legge recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina che disciplina l'Inail e l'Enpals" all'epoca all'esame della Camera<sup>74</sup>.

In particolare, oggetto della segnalazione era l'articolo 38 del disegno di legge che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare la materia dell'intervento dello Stato per la ricostruzione e il recupero di beni immobili privati distrutti o danneggiati a seguito di calamità naturali, compresa l'assicurazione per la copertura del rischio di incendio di beni immobili di proprietà dei soggetti privati attraverso l'estensione dell'obbligo di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali. Tale norma prevedeva, tra l'altro, la determinazione di criteri di calcolo dei premi e di una soglia massima per la tariffa relativa alla copertura assicurativa delle calamità naturali, nonché la possibilità del ricorso da parte delle imprese di assicurazione a consorzi di co-riassicurazione per la copertura dei rischi assunti.

L'Autorità ha evidenziato alcuni problemi, sotto il profilo della concorrenza, che deriverebbero dal coinvolgimento delle imprese assicurative private nella copertura dei rischi contro le calamità

naturali. In primo luogo, una serie di circostanze inducono a ritenere che, almeno in una fase iniziale, la copertura di rischi di siffatta natura renderà necessario un elevato coordinamento tra le imprese, con un'inevitabile riduzione della concorrenza reciproca. La nuova assicurazione contro le calamità naturali, infatti, non potrà svolgersi senza la costituzione di un consorzio, o altre forme di collaborazione tra le imprese di assicurazione, stante la circostanza che l'operatività delle singole sarà condizionata dalla necessità di creare una banca dati adeguata al fine di disporre di informazioni statistiche sufficienti per il calcolo dei premi puri e di maturare conoscenze specifiche per la gestione di tali rischi. Inoltre, il ricorso alla riassicurazione internazionale, necessario in questo caso data l'elevata esposizione che tali rischi comportano, può implicare il raggiungimento di determinate masse critiche che solo collettivamente le imprese potranno conseguire. Invero, anche l'obiettivo di mutualità implicito nell'imposizione di un limite massimo per il premio assicurativo impone una stretta collaborazione tra le imprese. La copertura assicurativa degli abitanti di aree particolarmente esposte a rischio implica che gli abitanti di aree meno rischiose corrispondano premi superiori a quelli che si determinerebbero in un libero mercato. Il funzionamento di un siffatto meccanismo presuppone che i premi confluiscono a una medesima impresa, la quale sarà in tal modo in grado di percepire nel complesso risorse idonee a garantire il servizio. Al riguardo è stato osservato, che di regola, i sistemi ispirati a elevata solidarietà vengono gestiti da imprese in monopolio o attraverso la costituzione di appositi fondi, che possono permettere l'operatività dei necessari meccanismi di sussidio incrociato. In assenza di tali soluzioni, comunque limitative della concorrenza, le imprese tenderebbero a selezionare il rischio e a competere unicamente per la copertura assicurativa dei soggetti a rischio ridotto, lasciando privi di copertura i cittadini che la normativa vuole tutelare.

In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che la scelta contenuta nel disegno di legge di estendere la polizza incendio con la copertura obbligatoria contro le calamità naturali produrrebbe effetti restrittivi non strettamente necessari sul mercato dell'assicurazione incendio. Infatti, tale misura determinerebbe un abbinamento tra due prodotti che, pur avendo entrambi riferimento all'abitazione, non presentano alcuna relazione tecnica, nel senso che il verificarsi di un evento non implica di regola il verificarsi dell'altro. Ne deriverebbe il rischio che le restrizioni della concorrenza, neces-

---

74. Cfr. atto Camera n. 5809/XIII legislatura.

sarie per consentire l'operatività dell'assicurazione contro le calamità naturali, coinvolgano indebitamente il mercato dell'assicurazione incendio, a oggi non regolamentato. Sotto un diverso profilo, la scelta di introdurre un obbligo di assicurazione sotto forma di garanzia accessoria a una polizza facoltativa, quale la polizza incendio, potrebbe vanificare l'obiettivo della riforma, poiché i destinatari dell'obbligo assicurativo verrebbero selezionati sulla base di un criterio del tutto estraneo alla effettiva esposizione al rischio: solo i soggetti che volontariamente hanno stipulato una polizza incendio sarebbero infatti tenuti ad acquistare anche la copertura assicurativa contro le calamità naturali.

L'Autorità ha pertanto argomentato che il sistema semiobbligatorio delineato dall'articolo 38 del disegno di legge non appariva idoneo a garantire che i soggetti più esposti a rischio sottoscrivessero una polizza di assicurazione: per molti di questi soggetti l'intervento dello Stato avrebbe continuato ad avere natura esclusiva. E' stato quindi auspicato che, nel perseguire l'obiettivo di riforma dell'intervento pubblico contro le calamità naturali, la speciale regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali venga limitata ai soli aspetti strettamente necessari e, in particolare, sia evitato di estendere indebitamente tale regolamentazione a un mercato diverso quale quello dell'assicurazione incendio.

---

## SERVIZI FINANZIARI

---

### **Gli interventi in materia di intese**

Nel 1999 vi è stata una intensa attività di tutela della concorrenza volta a inibire intese anticoncorrenziali nel settore finanziario a livello sia comunitario che nazionale. Per quanto riguarda i soli casi che hanno coinvolto anche istituti di credito italiani, la Commissione ha condotto un'indagine, tuttora in corso, per verificare la presenza di un'intesa in relazione alle commissioni di cambio per le valute aderenti all'Unione Monetaria fissate da alcune banche europee. In relazione alle sole banche italiane, tale comportamento è stato anche oggetto di un approfondimento istruttorio condotto sulla base della normativa nazionale.

In relazione all'attività svolta dall'Autorità si segnalano i pareri espressi alla Banca d'Italia, conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, relativamente alle tre istruttorie per intesa condotte dall'Istituto di vigilanza nel 1999 (FEDERAZIONE

DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA). I tre casi si sono conclusi, conformemente al parere espresso dall'Autorità, con l'accertamento di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 che vieta le intese restrittive della concorrenza. Il primo di essi si riferisce alla fattispecie già citata relativa alle commissioni di cambio, mentre il secondo ha riguardato un'intesa fra le banche cooperative dell'Alto Adige volta a ripartire il mercato fra le stesse attraverso l'introduzione di limitazioni all'apertura di sportelli al di fuori delle aree di insediamento originarie di ciascuna banca. Il caso GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA<sup>75</sup>, che conformemente all'indicazione contenuta nel parere dell'Autorità alla Banca d'Italia ha condotto all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista nel caso di infrazioni gravi e durature dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, ha riguardato la prassi consolidata delle principali banche nazionali di riunirsi al fine di realizzare un dettagliato scambio di informazioni sensibili e di concordare l'assunzione di comportamenti comuni anche in tema di tassi di interesse e di commissioni sui principali servizi bancari.

### *Federazione delle Cooperative Raiffeisen dell'Alto Adige*

Nel luglio 1998 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS - Hauptabt. Raiffeisenkassen) in relazione alla circolare del 1996 con cui la Federazione aveva invitato le casse aderenti a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. In particolare, detto codice di comportamento limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della cassa confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. In caso di disaccordo le casse dovevano attenersi al parere espresso dal Comitato Raiffeisen della Federazione. La circolare invitava inoltre le singole associate a recepire con apposita delibera la raccomandazione ivi contenuta, trasmettendo copia del verbale alla Federazione.

In seguito all'apertura del procedimento istruttorio, la Federazione ha invitato, tramite una propria lettera, le casse coope-

---

75. Sia il parere dell'Autorità che il provvedimento della Banca d'Italia sono stati adottati nel gennaio del 2000.

rative associate a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, in quanto in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che l'intesa in esame, limitando la libertà d'insediamento territoriale delle imprese, poteva ricadere nella previsione dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 che vieta gli accordi volti a ripartire i mercati. L'Autorità invitava dunque la Banca d'Italia, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e in particolare della circostanza che la Federazione ha invitato le casse a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, a valutare l'effettiva capacità e volontà delle imprese coinvolte di coordinare il proprio comportamento, tramite l'intesa in esame, a scapito del corretto assetto concorrenziale dei mercati interessati.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del marzo 1999<sup>76</sup>, la Banca d'Italia ha ritenuto che la circolare del 1996 della Federazione costituisse un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, relativamente alla previsione che limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della consorella confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. La Banca d'Italia ha, tuttavia, ritenuto che, in ragione della non gravità e della durata limitata dell'infrazione, non doveva essere applicata alla Federazione delle Cooperative Raiffeisen la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

### ***ABI-Commissioni su operazioni di cambio***

In data 26 gennaio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI). L'istruttoria traeva origine dall'invio da parte dell'ABI di una comunicazione alle proprie associate, nella quale si raccomandava alle stesse l'adozione di due commissioni, una fissa e l'altra variabile, per le operazioni di cambio di banconote tra le valute dei paesi appartenenti all'area dell'Euro (di seguito valute "in"), indicandone l'importo massimo praticabile. In particolare, l'ABI, in vista dell'imminente passaggio alla terza fase dell'Unione Monetaria europea, invitava le associate ad adottare, nelle operazioni di cambio di banconote delle valute "in", uno schema di tariffazione trasparente consistente nell'applicare alla clientela una commissione costituita da una parte fissa, di ammontare massimo pari a lire 5.000 e una

parte variabile, di importo non superiore al 3% del valore della transazione. Inoltre, le banche associate erano sollecitate a comunicare tempestivamente all'ABI le modalità adottate per applicare lo schema di tariffazione suggerito.

In data 20 gennaio 1999, peraltro l'ABI ha comunicato contestualmente alla Banca d'Italia e alle proprie associate la decisione, assunta dal Comitato esecutivo, "di non ritenere più utili le indicazioni fornite" in merito alle commissioni da applicare per la conversione di banconote di valute "in", contenute nella descritta raccomandazione.

L'esercizio professionale dell'attività di intermediazione in cambi nei confronti del pubblico è consentito alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministero del Tesoro, che si avvale dell'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario). Un'ulteriore categoria di operatori attivi su tale mercato è quella dei cambiavalute, abilitati dalla Banca d'Italia in base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Questi ultimi devono comunque servirsi delle banche, dietro pagamento di un corrispettivo, per la conversione della valuta acquisita e, pertanto, la loro effettiva concorrenza alle banche è molto limitata.

Nel parere reso dall'Autorità alla Banca d'Italia è stato rilevato che l'indicazione da parte dell'ABI di una struttura delle commissioni da applicare per i cambi e dei relativi tetti poteva facilitare il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'associazione, in quanto tutte si attendevano con ragionevole certezza che anche le proprie concorrenti avrebbero adottato uno schema simile. Inoltre, le indagini condotte dalla Banca d'Italia dimostravano che l'intesa aveva prodotto effetti notevoli, consistenti nell'aumento e nell'allineamento delle condizioni di cambio per le valute "in".

Infine, come riscontrato dalla Banca d'Italia, a seguito dell'introduzione dell'Euro risultava scomparsa ogni differenziazione tra commissioni per l'acquisto e per la vendita della valuta dei paesi dell'area Euro. Tali differenziazioni riflettevano i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta, che non sono totalmente venuti meno con l'avvento dell'Euro. La circostanza che, nella propria raccomandazione, l'ABI non abbia distinto tra acquisto e vendita di valuta appariva, pertanto, contribuire all'omogeneizzazione rilevata nelle relative commissioni.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che il contenuto della predetta raccomandazione dell'ABI poteva rientrare tra le fattispecie di intesa vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intesa orizzontale avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi. Tale restrizione della concorrenza risultava, peraltro, di entità consistente, in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane.

Considerato poi che la successiva circolare dell'ABI emanata il 20 gennaio 1999, se può aver agito sull'oggetto futuro dell'intesa, non ha rimosso gli effetti della stessa, come evidenziato dagli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia, la valutazione della fattispecie in esame non ne risultava sostanzialmente modificata. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto sussistere nel caso di specie i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del novembre 1999<sup>77</sup>, la Banca d'Italia ha ritenuto che l'Associazione Bancaria Italiana avesse violato le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, adottando e diffondendo la descritta circolare. In particolare, la deliberazione dell'Associazione Bancaria Italiana costituiva, secondo la Banca d'Italia, un'intesa avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi dei servizi di cambio di banconote dei paesi appartenenti all'area dell'Euro. Tuttavia, in ragione della natura e della durata limitata di detta infrazione, la Banca d'Italia ha ritenuto di non comminare all'ABI la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

### ***Gruppo degli amici della banca***

La Banca d'Italia ha disposto in data 19 aprile 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle seguenti tredici banche: Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Banco Ambrosiano Veneto, Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, Banca Commerciale Italiana, Banca di Roma, Banco di Sicilia, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Novara, Credito Italiano (ora UniCredito Italiano), Deutsche Bank, Istituto Bancario San Paolo di Torino - Istituto Mobiliare Italiano. L'istruttoria traeva origine dalla documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi presso un intermediario creditizio (la Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde) relativa a incontri che si sarebbero svolti tra rappresentanti delle predette banche, definite in tale documentazione "Gruppo degli Amici della Banca". Gli incontri sarebbero avvenuti con

cadenza quasi mensile e avrebbero avuto a oggetto la discussione di aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante e lo scambio di informazioni sui volumi e sui prezzi di vari servizi bancari, con l'effetto di agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle parti.

Tali incontri risultavano essere proseguiti quanto meno dall'inizio del 1988 al marzo del 1999. Inoltre, è emerso che le tredici banche coinvolte nel procedimento hanno aderito al Gruppo in momenti diversi.

Lo scambio di informazioni su volumi e condizioni di offerta di tutti i principali servizi bancari avveniva con riferimento a dati sia attuali sia prospettici, ossia relativi alle future strategie commerciali delle banche. Esso si svolgeva in modo istituzionalizzato attraverso la predisposizione da parte di ciascun partecipante di apposite tabelle contenenti i propri dati commerciali all'interno delle quali residuavano spazi vuoti che venivano poi riempiti, nel corso delle riunioni del Gruppo, con i dati prodotti da ciascuno dei concorrenti.

Nell'ambito delle riunioni del Gruppo, oltre a verificarsi il sopra citato scambio di informazioni e a essere discussi temi di interesse comuni, veniva anche concordata l'assunzione di comportamenti comuni alle tredici banche. I verbali riportano, infatti, anche traccia della discussione in merito ad aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante, al fine di rendere omogenei i comportamenti concorrenziali.

La gamma dei servizi finanziari interessati dall'intesa comprendeva, tra l'altro, i servizi di:

- raccolta bancaria diretta in lire e in divisa (suddivisa fra conti correnti, depositi a risparmio, certificati di deposito e obbligazioni bancarie);
- raccolta indiretta (suddivisa tra titoli a reddito fisso, depositi di terzi e pronti contro termine);
- risparmio gestito (suddiviso in fondi comuni d'investimento, gestioni di patrimoni mobiliari, gestioni patrimoniali in fondi);
- impieghi (suddivisi in lire, divisa e mutui) realizzati sotto varie forme, fra le quali l'anticipo salvo buon fine;
- Pagobancomat;
- bonifici transfrontalieri in valute appartenenti agli Stati dell'Unione europea partecipanti all'Euro (cosiddette valute *in*).

La fattispecie interessava, accanto a servizi tipicamente bancari, quali raccolta e impieghi, anche servizi finanziari quali la gestione del risparmio. Tuttavia, constatata l'assoluta prevalenza degli aspetti strettamente bancari, nel caso in esame l'Autorità ha considerato di non avviare un proprio autonomo procedimento sui mercati finanziari coinvolti.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la valutazione concorrenziale di uno scambio sistematico di informazioni deve avere riguardo, fra l'altro, ai seguenti elementi:

- i)* il tipo di informazioni scambiate (sono considerate informazioni "sensibili" quelle relative a variabili quali prezzi, costi, clienti, ecc.);
- ii)* il periodo di riferimento delle informazioni (in genere, tanto più le informazioni scambiate sono attuali, tanto più sono marcati gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iii)* la prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con commenti, analisi e raccomandazioni (che amplificano gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iv)* la connessione con intese più ampie (lo scambio di informazioni assume maggior rilievo se inserito all'interno di un cartello).

Orbene, dalla documentazione trasmessa dalla Banca d'Italia, emergeva con chiarezza che, tenuto conto della particolare sensibilità delle informazioni scambiate, dell'attualità del periodo di riferimento delle stesse e della prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con analisi e raccomandazioni, la fattispecie messa in atto dalle banche poteva presentare le caratteristiche di massima restrittività della concorrenza. Anche con riferimento al punto *iv)*, il comportamento delle tredici banche poteva rientrare fra quelli maggiormente lesivi della concorrenza, in quanto lo scambio di informazioni è stato finalizzato all'assunzione di comportamenti commerciali comuni.

Pertanto, lo scambio di informazioni attuato dalle parti appariva costituire, da un lato, un'intesa in grado di integrare autonomamente una fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, dall'altro, un elemento che rafforzava la rilevanza dell'intesa consistente nella prassi seguita dalle parti di concordare, nel corso delle periodiche riunioni del Gruppo, l'assunzione di comportamenti commerciali comuni riguardo, tra l'altro, alla fissazione di commissioni e tassi d'interesse su una molteplicità di servizi bancari e finanziari, quali la raccolta bancaria, il risparmio gestito, il servizio Pagobancomat, i bonifici transfrontalieri e altri.

Infine, è stato osservato che le restrizioni della concorrenza evidenziate risultavano di entità assolutamente consistente, in consi-

derazione del fatto che esse sono state poste in essere dai primi dieci gruppi bancari italiani, che rappresentano circa il 55% del totale dei depositi e quasi il 60% degli impieghi a livello nazionale. In base a queste considerazioni e alla luce della particolare durata e della gravità dell'intesa in esame, l'Autorità ha ritenuto sussistere i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa, di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, relativamente ai servizi oggetto dell'intesa.

La Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria adottato nel gennaio 2000<sup>78</sup>, ha ritenuto che le società interessate, partecipando a un accordo e, in ogni caso, a una pratica concordata avente per oggetto di falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato bancario nazionale, mediante la definizione di politiche commerciali uniformi, avessero violato l'articolo 2 della legge n. 287/90. La Banca d'Italia ha, pertanto, imposto alle stesse di porre fine all'infrazione accertata, astenendosi da ogni accordo e pratica concordata che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato e, in particolare, dall'effettuare riunioni al di fuori di quanto richiesto da finalità associative legittime. Vista la gravità dell'infrazione, la Banca d'Italia ha condannato le banche coinvolte al pagamento di una sanzione pecuniaria nella misura del 3% dei proventi realizzati, pari a un ammontare complessivo di oltre 33 miliardi di lire.

Nel 1999 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni avvenute esclusivamente tra imprese assicurative, quarantotto casi di concentrazione nel settore finanziario<sup>79</sup>. Dal punto di vista numerico si conferma così, con una leggera crescita, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato negli anni scorsi.

Tra queste concentrazioni, trentaquattro sono avvenute tra banche, mentre le altre hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori finanziari, di società attive nei settori del leasing finanziario o del factoring (tre casi), nel settore assicurativo (due casi), nel settore della formazione del personale (un caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (due casi) ovvero l'acquisizione di operatori finanziari o bancari da parte di imprese assicurative (tre casi) o la concentrazione, in circostanze consentite dalle vigenti regolamentazioni, fra operatori industriali e finanziari (tre casi).

**Le concentrazioni  
nel settore  
finanziario**

78. Bollettino n. 1-2/2000.

79. Una di queste è stata valutata nel 1999 dall'Autorità, per gli aspetti di sua competenza, mentre nel 1998 è stato espresso il relativo parere alla Banca d'Italia ed è stato

adottato il provvedimento della Banca d'Italia. Per un'altra, l'Autorità ha reso il proprio parere e il proprio provvedimento nel 1998, mentre la Banca d'Italia ha emesso il proprio provvedimento nel 1999.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha espresso quarantuno<sup>80</sup> pareri all'Istituto di vigilanza, con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. In ventuno casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza<sup>81</sup>. Nel complesso, crescono pertanto le concentrazioni che hanno riguardato anche i mercati finanziari non bancari, relativamente alle quali i provvedimenti dell'Autorità sono stati cinque più dello scorso anno.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche, o tra queste e altri operatori finanziari, esaminate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in un caso la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA).

Nel 1999 i processi di concentrazione condotti da banche hanno riguardato prevalentemente i gruppi creditizi di medie dimensioni (sono esclusi dalla categoria i primi sei gruppi bancari nazionali per mezzi amministrati - Banca Intesa, SanPaolo-Imi, Unicredito Italiano, Banca di Roma, Banca Nazionale del Lavoro, Monte dei Paschi di Siena e la Deutsche Bank). In ben ventidue casi l'operazione di concentrazione ha riguardato l'acquisizione da parte di una banca di medie dimensioni di un istituto bancario o finanziario medio o piccolo. Il consolidamento della struttura dell'offerta bancaria realizzata dagli istituti di medie dimensioni ha riguardato per lo più le aree del Centro e del Nord d'Italia, mentre nel 1999 il Meridione sembra essere rimasto temporaneamente al margine dei processi di concentrazione, per quanto interessato, come altre zone d'Italia, dalla concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana<sup>82</sup>.

Le operazioni di concentrazione condotte dai gruppi maggiori sono state, invece, dodici e hanno riguardato maggiormente imprese bancarie di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un elevato grado di radicamento locale. Fa eccezione a questo modello l'operazione che ha condotto all'aggregazione della prima banca italiana (Banca Intesa) con la quarta banca (Banca Commerciale Italiana) per mezzi amministrati nel 1998; l'operazione ha dato luogo alla più importante concentrazione bancaria realizzata in Italia fino a oggi.

Un'importante evoluzione registrata nel corso dell'anno consiste nella crescente diffusione della prestazione di servizi finanziari

per via telefonica o telematica. Si tratta di sviluppi importanti che in prospettiva sono destinati a incidere profondamente sulle caratteristiche dell'interazione concorrenziale nel settore. Allo stato attuale, comunque, la gamma dei servizi interessati e il grado di diffusione delle nuove modalità di offerta presso la clientela non sono tali da portare a escludere un rilievo della prossimità dello sportello bancario per gli utenti. Pertanto, nell'analisi concorrenziale delle concentrazioni, assumono ancora rilievo mercati geografici che, per alcuni servizi, hanno dimensioni locali (provinciali o regionali).

Un numero piuttosto limitato delle concentrazioni realizzate dai maggiori gruppi, aventi principalmente effetto in ambito locale ma in un caso anche a livello nazionale, ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei mercati geografici rilevanti. Si tratta delle operazioni che hanno portato all'apertura di un procedimento istruttorio da parte della Banca d'Italia (quattro casi<sup>83</sup>) e, in un caso, anche da parte dell'Autorità per i mercati di propria competenza (un caso<sup>84</sup>). Tutte le citate istruttorie - relative all'acquisizione di operatori locali da parte di Unicredito Italiano (due casi) e del Monte dei Paschi di Siena (un caso) e alla citata concentrazione fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana - si sono concluse con un'autorizzazione condizionata al rispetto di impegni assunti dalle parti.

Come anticipato, una delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1999, quella fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, ha coinvolto due istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale. Per quanto concerne gli effetti di tali opera-

**80.** Quarantadue se si considera che in relazione al caso BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA, l'Autorità ha espresso due pareri: uno prima dell'avvio dell'istruttoria da parte della Banca d'Italia, l'altro prima della sua conclusione.

**81.** In quattordici di questi casi l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; BANCA LOMBARDA-CBI FACTOR; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-SERENA COMPAGNIA DI ASSICURAZIONI E RIASSICURAZIONI; BANCA POPOLARE DI LODI-ICCRI; DEUTSCHE BANK-FRAER LEASING/ADRIA LEASING; DEXIA PROJECT & PUBLIC FINANCE INTERNATIONAL BANK-CREDIOP; FINANZIARIA BANSEL-C.B.A. VITA; LOCAFIT-FEDERCONSORZI

LEASING; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; SAN PAOLO IMI-SAN PAOLO IMI PRIVATE EQUITY; SCHWEIZERISCHE LEBENSVERSICHERUNGS-UND RENTENANSTALT-BANCA DEL GOTTARDO; SOCIÉTÉ GÉNÉRALE-PARIBAS).

**82.** Le operazioni con le quali la Banca di Roma ha acquisito il controllo del Mediocredito Centrale, a sua volta controllante il Banco di Sicilia, e il Monte dei Paschi di Siena ha acquisito il controllo della Banca del Salento non sono state oggetto di esame nel periodo considerato da questa Relazione.

**83.** MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-BANCA; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

**84.** BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

zioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi in relazione alla posizione delle parti in un certo numero di province italiane. La concentrazione ha richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. In particolare, l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere un approfondimento istruttorio in relazione agli effetti della concentrazione in alcuni mercati del risparmio gestito (gestione dei fondi comuni d'investimento e gestione individuale di patrimoni mobiliari) e del factoring, sia con riguardo agli aspetti produttivi di tali servizi che a quelli distributivi. Anche per tali mercati è risultato che la concentrazione era in grado di produrre effetti di particolare rilievo, in relazione alle fasi distributive dei servizi di gestione del risparmio, in un certo numero di province italiane nelle quali vi sarebbe stato un significativo rafforzamento della già cospicua capacità distributiva delle parti. In seguito ai rilievi mossi dalle autorità di concorrenza, le parti hanno assunto impegni strutturali, consistenti nella dismissione di un certo numero di sportelli bancari, atti ad annullare o ridimensionare significativamente gli effetti della concentrazione dove questi erano suscettibili di alterare il corretto gioco concorrenziale. Ciò ha consentito di ritenere la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha espresso 12 pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione in relazione agli effetti sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari, ed ha emanato 7 provvedimenti per valutare l'impatto delle concentrazioni sui mercati di propria competenza<sup>85</sup>.

#### ***Monte dei Paschi di Siena-Cassa di Risparmio di San Miniato***

La Banca d'Italia ha disposto nel febbraio 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti del Monte dei Paschi di Siena Spa e della Cassa di Risparmio di San Miniato Spa in relazione all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo congiunto della prima sulla seconda.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la concentrazione realizzava i principali effetti sui mercati dei depositi bancari di alcune province della regione Toscana e solo marginalmente sul mercato degli impieghi bancari dell'intera regione. In particolare, nel territorio della provincia di Pisa, dove pure la posizione del Monte dei Paschi di Siena è sensibilmente meno rilevante che a Prato e Siena, l'operazione dava luogo a un'importante sovrapposizione delle quote di mercato e conduceva a una modifica

dell'assetto concorrenziale dell'offerta di una certa consistenza. Infatti, il primo operatore della provincia avrebbe acquisito il controllo congiunto del terzo operatore, creando un'entità che sarebbe venuta a detenere una quota di mercato doppia rispetto a quella del concorrente più prossimo. Occorreva, inoltre, considerare che la posizione raggiunta dalle parti nella provincia di Pisa, pur di per sé non estremamente elevata, si accompagnava a quelle di pari o maggiore forza detenute dal gruppo in altre province, talvolta limitrofe, della regione Toscana.

Inoltre, dal punto di vista comportamentale, risultava che il Monte dei Paschi di Siena negli anni tra il 1996 e il 1998 aveva praticato alla propria clientela della provincia di Pisa un tasso di interesse sui depositi mediamente inferiore a quello corrisposto nel medesimo mercato dagli operatori concorrenti sfruttando, in tal modo, la propria posizione di forza nella provincia a danno della clientela depositante.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che la necessità di preservare un sufficiente livello di concorrenza richiedesse che il compimento dell'operazione venisse subordinato all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire che la struttura dell'offerta assumesse un carattere di eccessiva concentrazione nel bacino di utenza considerato.

L'Autorità ha, dunque, suggerito alla Banca d'Italia di disporre precise misure strutturali atte ad assicurare il ripristino delle condizioni di concorrenza quantomeno nel bacino di utenza più direttamente interessato dalla concentrazione, individuando gli sportelli oggetto delle eventuali misure di dismissione nell'area geografica interessata, che coinvolgeva in parte la provincia di Pisa e in parte le province di Firenze, Prato e Siena.

La Banca d'Italia, con il provvedimento del maggio 1999<sup>85</sup>, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra il Gruppo Monte dei Paschi di Siena e la Cassa di Risparmio di San Miniato, a condizione che:

- i)* le parti si astengano dall'aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Pisa per un periodo di cinque anni;
- ii)* le parti comunichino tempestivamente alla Banca d'Italia ogni evoluzione dei rapporti partecipativi e di collaborazione,

**85.** In uno di questi casi, BANCA CARIGE-CASSA DI RISPARMIO DI GENOVA E IMPERIA-CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA, l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca

d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari.

**86.** Bollettino n. 22/1999.

comprese le eventuali modifiche che dovessero essere apportate ai patti parasociali sottoscritti;  
 iii) le parti comunichino alla Banca d'Italia ogni variazione dei prezzi e delle altre condizioni economiche praticati alla clientela nella provincia di Pisa.

#### *Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trieste-Banca*

Nel maggio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste-Banca Spa da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere espresso all'Istituto di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, già accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa<sup>87</sup>. Nell'autorizzare tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure correttive, tra cui il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento. Pertanto, l'acquisizione da parte di UniCredito dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona mediante l'operazione in esame, sarebbe risultato in contrasto con le misure compensative previste nel citato provvedimento della Banca d'Italia, determinando, al contrario, un rafforzamento, per quanto marginale, della posizione dominante detenuta da UniCredito nel mercato dei depositi della provincia di Verona. A tale proposito, i rappresentanti delle parti, hanno dichiarato di avere previsto la cessione dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona, al fine di assicurare il rispetto delle condizioni indicate dalla Banca d'Italia nel provvedimento relativo alla concentrazione Credito/Unicredito.

Inoltre, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Trieste l'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste, che deteneva una posizione di assoluto rilievo nel mercato della raccolta, da parte di un gruppo bancario di importanza nazionale appariva idonea alla creazione di un'entità economica potenzialmente in grado di ostacolare il mantenimento di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato dei depositi bancari. Conseguentemente, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Trieste.

Nell'agosto 1999<sup>88</sup>, la Banca d'Italia ha autorizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione fra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trieste, a condizione che UniCredito:

- i) ceda, entro un anno, lo sportello detenuto da Cassa di Risparmio di Trieste nella provincia di Verona;
- ii) chiuda, entro un anno, tre sportelli ubicati nella provincia di Trieste (almeno due dei quali di pertinenza di Cassa di risparmio di Trieste);
- iii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Trieste.

#### *Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto*

Nell'agosto 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla già menzionata concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa. In merito a tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure compensative, tra cui rientrava il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti anche in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento.

Pertanto, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un ulteriore aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Verona.

Nel novembre 1999<sup>89</sup>, la Banca d'Italia ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto a condizione che UniCredito:

- i) chiuda o ceda, entro un anno, gli sportelli detenuti dalla Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto nel mercato provin-

87. Bollettino n. 1/1999.

88. Bollettino n. 33-34/1999.

89. Bollettino n. 50/1999.

ciale di Verona;

ii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Verona.

### ***Banca Intesa-Banca Commerciale italiana***

Nell'ottobre 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Banca Commerciale Italiana (Comit) da parte di Banca Intesa. Secondo la previsione di legge, l'Autorità ha dunque reso un parere alla Banca d'Italia circa gli effetti prodotti dalla predetta concentrazione nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari.

In seguito alla concentrazione, i gruppi Intesa e Comit avrebbero rafforzato la propria posizione e raggiunto una quota di mercato complessiva compresa fra il 32% e il 57% in dodici mercati provinciali dei depositi, mentre il gruppo Intesa avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership* arrivando a detenere quote di mercato di circa tre volte superiori a quelle in possesso del concorrente principale nei mercati degli impieghi di Lombardia e Calabria.

A tale riguardo, le parti, dichiarandosi consapevoli dei problemi competitivi legati all'operazione, hanno proposto l'assunzione di misure compensative per i suddetti mercati provinciali dei depositi al fine di ridurre il peso della sovrapposizione territoriale conseguente all'operazione. Dette misure consistevano nella dismissione di un numero complessivo di quarantacinque sportelli bancari entro un anno dalla chiusura dell'istruttoria e nell'impegno a non aprire nuove dipendenze in tutte le aree interessate per un periodo di due anni. Per quanto riguarda le dismissioni, non meno di quindici sportelli avrebbero dovuto essere ceduti a concorrenti in grado di esprimere un'efficace azione concorrenziale nelle aree dove la quota di mercato della nuova entità risultava più elevata.

Nelle province di Cosenza, Vibo Valentia, Rieti, Piacenza e Biella l'impegno delle parti sarebbe consistito nella dismissione di un numero di sportelli equivalente a quello degli sportelli acquisiti per effetto dell'operazione. Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria, Parma e Pavia le dismissioni proposte avrebbero dovuto, invece, incidere in misura significativa sul numero di sportelli acquisiti per effetto dell'operazione, riducendo in misura oscillante fra il 67% e l'83% l'aumento del numero complessivo di sportelli della nuova entità. Per le province di Pordenone e Imperia, l'impegno consisteva nel dismettere rispettivamente una quota del 50% e del 33% dei nuovi sportelli, in considerazione del minore impatto che

l'operazione era destinata a produrre in tali aree geografiche a causa della modesta entità dell'accrescimento della quota derivante dall'operazione nella provincia di Pordenone e del livello assoluto della quota di mercato conseguita a Imperia. Infine, relativamente alla provincia di Milano, le parti hanno proposto la dismissione di otto sportelli, pari al 5% circa dei nuovi sportelli acquisiti dal gruppo Intesa.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni di cessione degli sportelli formulati dalle parti, destinati per lo più a incidere sulla struttura dell'offerta nelle province della Calabria e della Lombardia, fossero sufficienti a eliminare i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione sia nei mercati provinciali dei depositi che nei mercati regionali degli impieghi. In merito all'impegno delle parti a non aprire nuove dipendenze nelle aree interessate per un periodo di due anni, l'Autorità ha ritenuto di ribadire le osservazioni già formulate in ordine alla preoccupazione che siffatte misure, aventi natura comportamentale, pur contenendo l'espansione dell'impresa *leader* del mercato, potessero creare i presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi nelle aree interessate.

Considerato che l'operazione di concentrazione tra Banca Intesa e Comit era suscettibile di avere un importante impatto, oltre che nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari, anche in altri mercati dei servizi finanziari, l'Autorità aveva deliberato in data 13 ottobre 1999 l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti di Intesa e Comit, in relazione agli ambiti di propria competenza. In particolare, l'Autorità ha indicato quali rilevanti per l'operazione i mercati: *i*) della gestione e distribuzione dei fondi comuni d'investimento; *ii*) della distribuzione dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento per conto terzi; nonché *iii*) della produzione e distribuzione dei servizi di *factoring* dei crediti commerciali.

I tre mercati del prodotto individuati sono caratterizzati da una fase produttiva centralizzata a livello nazionale. Anche le condizioni di offerta, per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi, risultano, per prodotti analoghi, omogenee sull'intero territorio nazionale, a eccezione dei casi in cui la variabile geografica risulti rilevante al fine di determinare alcune caratteristiche del servizio prestato. Inoltre, per tutti e tre i servizi in questione si distingue una fase distributiva che si realizza anche attraverso canali diversi da quelli gestiti direttamente dall'impresa produttrice, i quali hanno una remunerazione propria che incide sul costo finale del servizio e normative di riferimento specifiche. Tale fase distributiva appare avere una dimensione geografica correlata all'effettiva presenza e dislocazione sul territorio dei canali di collocamento di tali servizi.

In particolare, in esito agli accertamenti istruttori condotti è emerso che l'operazione avrebbe prodotto rilevanti conseguenze nei mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP, nonché nelle relative fasi distributive in quanto, sia a livello nazionale che in alcune aree locali di maggiore presenza delle due banche, il gruppo risultante dall'aggregazione avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership*.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità, le parti hanno ritenuto di dover proporre delle misure correttive al fine di superare gli aspetti problematici emersi relativamente ai mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP. La proposta presentata consisteva nell'impegno a dismettere quarantacinque sportelli bancari, sottoposta anche alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati dei depositi e degli impieghi.

In tale contesto, per quanto riguarda la fase produttiva dei mercati della gestione dei fondi comuni e della GMP, l'Autorità ha ritenuto che l'aggregazione dei due gruppi a livello nazionale avrebbe costituito un rafforzamento della posizione di Intesa, già *leader* del mercato, senza tuttavia indurre modifiche strutturali tali da determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. Ciò anche in considerazione del permanere di una rilevante concorrenza effettiva da parte di altri qualificati operatori di grandi dimensioni in possesso di apprezzabili quote di mercato. Con riferimento al versante distributivo, l'Autorità ha osservato che le misure strutturali di riduzione della rete di sportelli proposte dalle parti apparivano in grado di limitare significativamente gli effetti dell'aggregazione nelle aree del territorio nazionale maggiormente interessate. In conseguenza, non è apparso necessario procedere a ulteriori valutazioni in ordine agli ambiti geografici entro i quali si svolgerà la competizione tra operatori a seguito della concentrazione. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, così come modificata dagli impegni assunti dalle parti, richiedendo alle stesse di comunicare la concreta esecuzione degli impegni assunti entro un anno dalla data di notifica del provvedimento.

#### L'attività consultiva e l'evoluzione della normativa

Nel settore finanziario l'Autorità ha svolto anche attività consultiva. Al riguardo, è stata effettuata una segnalazione al Parlamento e al Governo sulla normativa di riforma delle fondazioni bancarie (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE); inoltre, il Presidente dell'Autorità ha tenuto due audizioni, rispettivamente presso le Commissioni Riunite VI (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica e VI (Finanze) della Camera dei Deputati e presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei

Deputati sui temi della ristrutturazione del sistema bancario e degli incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari.

In tali interventi l'Autorità ha posto l'accento, fra l'altro, sulla necessità che non siano posti ostacoli alla contendibilità del controllo delle imprese bancarie, al fine di migliorare le dinamiche competitive del sistema bancario e accrescerne l'efficienza, e che il settore sia tenuto sotto attenta osservazione al fine di impedire politiche collusive atte ad alterare le corrette dinamiche competitive che, come emerge anche dai provvedimenti citati, non sono estranee a tale settore.

### *Segnalazione in materia di riforma delle fondazioni bancarie*

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alle distorsioni del funzionamento del mercato che sarebbero potute derivare da alcuni elementi contenuti nel progetto di decreto legislativo di attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461, in materia di fondazioni bancarie<sup>90</sup>, in ordine alle questioni relative alla disciplina degli scopi delle fondazioni, nonché alla nozione di controllo rilevante ai fini della dismissione delle partecipazioni in imprese non operanti nei settori di utilità sociale imposta alle fondazioni dalla legge.

In merito alla disciplina degli scopi delle fondazioni, l'Autorità ha osservato che la formulazione dell'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto legislativo appariva idonea a escludere che le fondazioni svolgessero attività di impresa in settori estranei alle finalità tipicamente riconducibili alle organizzazioni *non profit*, evitando quindi che le stesse potessero operare in concorrenza con soggetti la cui natura commerciale imponga vincoli diversi. Tuttavia, tale obiettivo fondamentale della riforma, tendente all'effettiva ridefinizione degli ambiti di attività delle fondazioni, rischiava di essere vanificato dall'accezione di controllo prevista dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, così ristretta da consentire in concreto una significativa permanenza delle fondazioni, talvolta nella forma di un mero controllo di fatto, in imprese operanti nei settori più diversi. In particolare, la formulazione della norma non sembrava cogliere a sufficienza la varietà di forme con cui il controllo può essere esercitato, che è invece

90. Progetto di decreto legislativo recante la "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e disciplina fiscale delle operazioni di

ristrutturazione bancaria". L'Autorità aveva già effettuato una segnalazione, nel dicembre 1998, su una versione preliminare della legge delega (Bollettino n. 48/1998).

ricompresa nella più ampia nozione di controllo contenuta nel Testo unico bancario.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che la questione assume particolare importanza in considerazione del rilevante processo di ristrutturazione in corso nel sistema creditizio, realizzato spesso attraverso la concentrazione di banche partecipate da diverse fondazioni, determinando di frequente situazioni di controllo tipicamente riconducibili proprio a quelle fattispecie disciplinate dall'articolo 23 del Testo unico bancario e non espressamente coperte dall'accezione di controllo contenuta nel progetto di decreto legislativo. In tali casi, la norma dell'articolo 6 del decreto legislativo potrebbe permettere alle fondazioni di mantenere il controllo proprio in quelle forme di influenza dominante più frequentemente riscontrabili, comportando il perpetuarsi della presenza nel sistema economico italiano, al fianco dei normali operatori di mercato, di soggetti caratterizzati da rilevanti peculiarità nel trattamento fiscale e nel grado di responsabilità nei confronti della gestione delle imprese partecipate.

In tali circostanze, ritenuto che siffatte peculiarità potessero nuocere all'efficienza dell'intero sistema e alle capacità competitive di altri operatori, l'Autorità ha auspicato che la nozione di controllo utilizzata nella definitiva approvazione del decreto legislativo ricomprendesse pienamente le situazioni previste dal Testo unico bancario, consentendo di ottenere l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo finale della riforma delle fondazioni in termini di definitivo riorientamento degli ambiti della loro attività esclusivamente verso i settori di utilità sociale che sono quelli propri degli enti *non profit*.

Il testo definitivo dell'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, è rimasto invariato rispetto al progetto; i suggerimenti dell'Autorità relativi a una ridefinizione della nozione di controllo nella disciplina delle fondazioni bancarie non sono stati pertanto recepiti.

## SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

### Evoluzione del progetto di riforma della disciplina delle professioni

Nel corso del 1999 il settore dei servizi professionali è stato caratterizzato da importanti novità legislative e giurisprudenziali sia in ambito comunitario che nazionale, nonché da un acceso dibattito sulle prospettive di riforma dello stesso.

In ambito nazionale, l'articolo 19 della legge comunitaria 1999<sup>91</sup> ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi

di attuazione della direttiva 98/5/CE<sup>92</sup>, volta a garantire la libera circolazione dei professionisti nella Comunità europea. Tali decreti legislativi dovranno, tra l'altro, riconoscere all'avvocato comunitario il diritto di esercitare stabilmente in Italia la propria attività con il titolo professionale conseguito nel paese d'origine e regolare le forme e le modalità di esercizio in comune della professione forense, prevedendo anche la possibilità di costituire società professionali tra avvocati. Va ricordato che lo scopo delle disposizioni comunitarie rilevanti consiste nel facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato, come libero professionista o come lavoratore subordinato, in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale. In particolare, la direttiva 98/5/CE si propone di dare agli avvocati identiche possibilità di esercitare in tutti gli Stati membri l'attività forense, evitando disparità di trattamento e distorsioni alla concorrenza fra professionisti.

Nella legge comunitaria, inoltre, sono state inserite disposizioni (articolo 15) volte a modificare le norme interne che, in tema di esercizio delle attività professionali, subordinano al requisito della cittadinanza italiana l'iscrizione all'albo, determinando così una discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Tali norme, infatti, oltre ad apparire non in linea con gli articoli 17 e seguenti (*ex* articoli 8 e seguenti) del Trattato CE, riguardanti la cittadinanza dell'Unione europea, si pongono in evidente contrasto con i principi della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento.

Nel settore dei servizi professionali la Corte di Giustizia è attualmente impegnata nella valutazione sulla legittimità di diverse disposizioni nazionali rispetto alle norme comunitarie in materia di libera prestazione di servizi, diritto di stabilimento e libertà di concorrenza. Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi legali, infatti, la Commissione ha promosso nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione relativa ai requisiti particolarmente rigidi imposti agli avvocati degli altri Stati membri per esercitare l'attività professionale in Italia (causa C-145/99). Soggetti a scrutinio sono il divieto posto dalla legge 9 febbraio 1982, n. 31 agli avvocati comunitari di aprire uno studio sul territorio italiano, nonché l'*iter* lungo e complesso imposto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115 al professionista migrante che intenda iscriversi all'albo forense.

91. Legge 21 dicembre 1999, n. 526, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

92. Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, in GUCE L 77/36 del 14 marzo 1998.

La Corte è stata altresì chiamata dalla Commissione a valutare il profilo della legittimità della normativa italiana sull'attività di dentista rispetto alle disposizioni comunitarie in materia di libertà di stabilimento (causa C-162/99). A opinione della Commissione, la normativa italiana, richiedendo il requisito della residenza per l'iscrizione all'Albo di dentista e prevedendo la cancellazione dall'Albo in caso di trasferimento della residenza all'estero, costituisce un ostacolo al principio della libera circolazione dei professionisti comunitari in Italia.

La Commissione ha infine promosso una procedura d'infrazione contro l'Italia (causa C-298/99), criticando l'incompleto, oltre che tardivo, recepimento della direttiva 85/384/CEE<sup>93</sup> concernente la professione di architetto. La legge interna di recepimento<sup>94</sup> prevede, infatti, il divieto per l'architetto di un altro Stato membro di stabilire una base permanente in Italia per l'esercizio della propria attività, fissando altresì procedure lente e onerose per l'ottenimento dell'autorizzazione richiesta per esercitare tale attività nel territorio italiano.

Per quanto concerne l'applicazione delle norme comunitarie della concorrenza, con ordinanza di rimessione del 13 gennaio 1999, il Pretore di Pinerolo ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia il problema della compatibilità delle tariffe forensi inderogabili con l'articolo 81 del Trattato CE. Più precisamente, il Pretore ha chiesto alla Corte se le tariffe forensi, in considerazione della relativa procedura di approvazione, possano costituire una decisione di associazione di imprese tale da impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza e se la particolare natura dell'attività forense possa comunque giustificare le tariffe inderogabili alla luce di quanto disposto dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE.

Il problema delle tariffe professionali è stato peraltro sollevato anche dal Giudice di Pace di Genova, il quale ha sottoposto all'esame della Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE, la questione dei compensi degli architetti (causa C-221/99). Posto preliminarmente il problema della riconducibilità della nozione comunitaria di "impresa" e di "associazione di imprese" in capo agli architetti e agli Ordini professionali cui gli stessi aderiscono, è stato chiesto alla Corte di esprimersi sulla legittimità del meccanismo di formazione e sul carattere inderogabile delle tariffe professionali in relazione agli articoli 10 e 81 del Trattato CE.

Va, inoltre, ricordata la decisione del 7 aprile 1999 con la quale la Commissione è intervenuta per la prima volta nei confronti delle restrizioni riguardanti la pubblicità dei servizi professionali<sup>95</sup>, condannando, ritenendole in contrasto con l'articolo 81 del Trattato CE, alcune disposizioni del codice di condotta adottato dal Consiglio

dell'Istituto dei mandatari presso l'Ufficio europeo dei brevetti che impongono il divieto di effettuare pubblicità comparativa e di attività condotte di sottrazione dei clienti. Tali disposizioni, infatti, limitano la possibilità dei mandatari più validi di sviluppare i loro servizi e contribuiscono a cristallizzare la clientela di ogni mandatario abilitato all'interno di ciascun mercato nazionale. Al riguardo, la medesima decisione specifica che il codice deontologico dei mandatari avrebbe in tal modo adottato un approccio meno flessibile di quello che caratterizza la direttiva 84/450/CEE<sup>96</sup>; quest'ultima, infatti, prevede che solo gli Stati membri, e non le organizzazioni professionali, possano conservare o introdurre divieti sull'uso della pubblicità comparativa per servizi offerti dalle libere professioni.

Infine, i principi consolidati della giurisprudenza comunitaria hanno trovato riscontro in due importanti sentenze nazionali, rilevanti per aver qualificato le attività professionali come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza.

Muovendo da tale qualificazione la Corte d'Appello di Milano, chiamata a pronunciarsi su presunti comportamenti anticompetitivi assunti dal Consiglio e dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del lavoro nei confronti di Inaz Paghe Srl, con ordinanza del 29 settembre 1999, n. 1778, ha precisato che “tengono un comportamento teso a restringere la libertà di concorrenza, e quindi vietato dalla legislazione antitrust, i Consigli degli Ordini e le libere associazioni professionali che incitano i propri iscritti a non intraprendere rapporti economici con un'impresa e a cessare quelli esistenti”. Significativamente, è stato affermato che lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre i comportamenti dei suddetti Consigli dal rispetto delle regole della concorrenza. Sulla base delle precedenti considerazioni, il giudice milanese ha inibito all'Associazione nazionale dei consulenti del lavoro la prosecuzione dell'illecita attività di boicottaggio nei confronti di Inaz Paghe Srl.

Nel gennaio 2000, inoltre, il Tar del Lazio si è pronunciato sui ricorsi presentati dai Consigli nazionali dei Ragionieri, dei Periti

93. Direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi, in GUCE L 223/15 del 21 agosto 1985.

94. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 129.

95. Decisione della Commissione del 7 apr-

le 1999, in GUCE L 106/14 del 23 aprile 1999. Cfr. anche il capitolo della Relazione annuale sui Rapporti internazionali.

96. Direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dei singoli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, in GUCE L 250/17 del 19 settembre 1984.

Commerciali e dei Dottori Commercialisti avverso la deliberazione dell'Autorità concernente comportamenti distorsivi della concorrenza relativi alle tariffe<sup>97</sup>. Il Tar del Lazio ha confermato la riconducibilità dell'attività dei liberi professionisti, consistente nell'offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica, alla nozione di impresa ai fini specifici della tutela della concorrenza. Ciò posto, il giudice amministrativo ha ribadito la legittimità dell'intervento dell'Autorità nei confronti dei Consigli nazionali, risultando la natura pubblicistica delle funzioni loro affidate dalla legge inidonea a escludere la competenza dell'Autorità a valutarne i comportamenti lesivi della libera concorrenza.

L'avvertita necessità di procedere alla modernizzazione delle regole che nel nostro Paese disciplinano il settore delle professioni intellettuali ha spinto recentemente diversi Ordini professionali ad apportare modifiche ai propri codici deontologici, segnatamente in tema di pubblicità. In tale direzione, infatti, i Consigli degli Ordini dei Commercialisti, dei Ragionieri, degli Architetti e degli Avvocati hanno modificato alcuni articoli dei propri codici deontologici con l'obiettivo di consentire la pubblicità cosiddetta informativa. Di conseguenza, i suddetti professionisti potranno pubblicizzare la propria attività nella misura in cui ciò permetta al pubblico di acquisire maggiori informazioni riguardo al tipo di servizio offerto, ai rami di attività, alle specializzazioni, e così via. Tuttavia, nei codici deontologici viene ribadito il divieto di pubblicità a carattere commerciale (come la pubblicità comparativa), oltre alla necessità che l'informazione al pubblico sia veritiera e conforme ai principi di deontologia professionale. Anche la Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici (FNOM) si è recentemente espressa in favore del superamento dei rigidi limiti pubblicitari finora vigenti, i quali consentivano solo la reclamizzazione sulla stampa specialistica e sugli elenchi telefonici.

E' continuato, infine, in ambito nazionale, l'ampio dibattito relativo alla riforma delle professioni intellettuali. Da più parti, infatti, sono intervenute proposte che, sulla scia del disegno di legge n. 5092<sup>98</sup> (sul quale l'Autorità ha effettuato una segnalazione nel febbraio 1999<sup>99</sup>), mirano a modificare l'attuale normativa sulle libere professioni. Alcune di esse hanno natura generale e sono dirette a un profondo riassetto dell'intero settore professionale; altre proposte hanno una portata più specifica, riguardando soltanto limitati aspetti della vigente disciplina.

Ipotesi di riforma sono state presentate dal Colap (Coordinamento delle associazioni non riconosciute), dal Cup (Comitato unitario degli Ordini professionali) e dal Consiglio nazionale dei periti industriali.

Il Colap si è dedicato alla predisposizione di un progetto (tuttora in corso di perfezionamento) le cui linee fondamentali mirano a introdurre un sistema dualistico, caratterizzato cioè dalla coesistenza tra Ordini, ritenuti necessari solo per lo svolgimento di attività di interesse pubblico, e Associazioni riconosciute. L'esclusiva di attività, sempre ad avviso del Colap, dovrebbe sussistere solo nei casi in cui rilevano diritti costituzionalmente garantiti, peculiari asimmetrie informative e notevoli costi sociali. Per quanto riguarda le società professionali, infine, il Colap è favorevole all'utilizzo dello schema delle società di capitali, senza limiti di partecipazione per i soci finanziatori (salvo alcune eccezioni).

Più cauta la proposta, articolata in 17 punti, presentata dal Cup. Essa prevede, in conformità al disegno di legge n. 5092, il libero accesso alle professioni senza vincoli di predeterminazione numerica se non per l'esercizio di funzioni pubbliche; la ristrutturazione del sistema tariffario, con fissazione di tariffe massime a tutela della clientela e sostituzione delle tariffe minime con un sistema di rilevazione dei costi minimi di ciascuna prestazione, oltretutto, *ex post*, dei corrispettivi applicati nelle diverse aree territoriali; il divieto, per le società professionali, di partecipazione di soci non professionisti. Infine, il Cup propone sia l'abolizione del divieto di pubblicità, purché questa abbia carattere esclusivamente informativo, sia l'attribuzione del potere disciplinare, in caso di violazione del codice deontologico, ad apposite commissioni composte da membri della categoria non appartenenti al Consiglio dell'Ordine del professionista "trasgressore".

La proposta presentata dai periti industriali, infine, contempla la possibilità che gli Ordini abbiano natura giuridica privata, con l'obbligo di iscrizione limitato all'esercizio delle attività riservate. Quanto all'accesso, la selezione dovrebbe essere gestita dallo Stato, senza vincoli di predeterminazione numerica, fatta salva la possibilità di fissare un tetto massimo per alcune professioni (ad esempio i notai). Sulle società tra professionisti, la proposta segue il modello francese in base al quale i soci finanziatori possono detenere fino al 25% di capitale.

Più in generale è indubbio come nell'ultimo anno il tema della riforma degli ordini professionali abbia suscitato ampie discussioni; appare senz'altro auspicabile pervenire il più celermente possibile

97. CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, Bollettino n. 48/1998.

98. Disegno di legge n. 5092 recante

"Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali".

99. Bollettino n. 4/1999.

## Gli interventi dell'Autorità

all'approvazione di riforme che, pur tenendo conto delle diverse esigenze in campo, risultino in linea con gli indirizzi comunitari.

Durante l'anno, sono state riscontrate due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente nel settore della revisione contabile e della fornitura di software per la gestione del personale (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO DI TREVISO); è inoltre in corso un'istruttoria per valutare possibili intese restrittive in relazione ai rapporti tra medici ed enti di mutualità volontaria (ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI). Sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in relazione a varie disposizioni normative tali da restringere ingiustificatamente la concorrenza nel settore delle attività professionali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI NORME LIMITATIVE E DISTORSIVE DELLA CONCORRENZA; SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE; SEGNALAZIONE SUI NUOVI COMPITI DEGLI SPEDIZIONIERI DOGANALI; SEGNALAZIONE SUI SERVIZI DI CONSULENZA DEL LAVORO E DI ELABORAZIONE INFORMATICA DEI DATI PER LA GESTIONE E L'AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE).

### *Assirevi-Società di revisione*

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Nazionale Revisori Contabili (Assirevi) e di diciassette società di revisione a essa associate, riscontrando una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, consistente in intese volte al coordinamento dei comportamenti di mercato delle società aderenti all'Associazione. Tra le imprese associate ad Assirevi figurano anche le affiliate italiane dei sei principali gruppi di società di revisione attivi a livello mondiale (Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Deloitte & Touche e Reconta Ernst & Young), alle quali corrisponde il 90% del mercato della revisione obbligatoria in Italia.

I comportamenti oggetto dell'istruttoria concernevano la regolamentazione dei corrispettivi attraverso la predisposizione di tariffe e tabelle orarie, il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, nonché altre forme di coordinamento relative, tra l'altro, alle gare d'appalto indette dalle Pubbliche Amministrazioni, al controllo della qualità e allo scambio di informazioni. Tali comportamenti, essendo il frutto di deliberazioni di un'associazione di imprese, sono stati ritenuti intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. L'Autorità ha accertato che la responsabilità dei predetti comportamenti è attribuibile sia all'Associazione che alle singole imprese aderenti, e in particolare, a quelle imprese che hanno svolto un ruolo essenziale e determinante sia in fase di preparazione che,

successivamente, di approvazione e attuazione concreta delle deliberazioni. Pertanto, la responsabilità dei comportamenti osservati è stata principalmente ricondotta alle sei maggiori società di revisione operanti in Italia.

Nella valutazione concorrenziale delle fattispecie in esame, sono stati individuati come mercati rilevanti quelli della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, in conseguenza della distinzione tra servizi forniti per ottemperare a specifiche disposizioni di legge, i quali possono essere erogati quasi esclusivamente dalle società di revisione iscritte all'Albo Consob, e servizi richiesti volontariamente dalle imprese, i quali possono essere erogati anche da società diverse da quelle iscritte all'Albo Consob. Dal punto di vista geografico, la dimensione dei due mercati rilevanti corrisponde all'intero territorio nazionale.

L'intervento dell'Autorità si è fondato sul riconoscimento del fatto che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle parti, la piena applicabilità delle norme sulla concorrenza al procedimento in esame non veniva meno per effetto del quadro regolamentativo attinente ai servizi di revisione e per le competenze attribuite in tale settore alla Consob.

Relativamente al coordinamento dei prezzi tra le società di revisione, è stato accertato che almeno fino alla metà degli anni Novanta Assirevi ha continuato a elaborare i parametri di riferimento per la determinazione dei corrispettivi, di fatto restaurando i capisaldi del "Regolamento in materia di Corrispettivi", già oggetto di indagine istruttoria da parte dell'Autorità per la sua illiceità sotto il profilo concorrenziale<sup>100</sup>. In particolare, sono stati predisposti sia un tariffario indicante le tariffe orarie di riferimento, distinte per le quattro tipologie di tecnici revisori (Partner, Manager, Senior e Assistant), e il "mix minimo" di ore previsto per ciascuna categoria, sia tabelle orarie per la determinazione del numero minimo di ore da indicare nelle proposte di contratto alle diverse tipologie di società clienti.

Per quanto concerne il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, è emerso che Assirevi ha istituito un sistema che di fatto vietava qualunque forma di concorrenza nei confronti del "portafooglio clienti" di ciascuna associata, costituito dagli incarichi da essa già detenuti e per i quali non vi è obbligo di rotazione del revisore (incarichi di natura volontaria e incarichi legali non ancora giunti al

---

100. Cfr. caso ASSIREVI, relativo al 19 dicembre 1989, e al Regolamento Disciplinare del 13 febbraio 1990, adottato da Assirevi in data 12 dicembre 1989, alle Norme di Attuazione, adottate il Bollettino n. 7/1991.

termine del previsto periodo di nove anni). Relativamente agli incarichi giunti a scadenza, la regolamentazione adottata da Assirevi stabiliva il prezzo di riferimento per la formulazione delle offerte, coincidente con il corrispettivo applicato dal revisore uscente, in relazione al quale non erano ammesse riduzioni eccessive. Per i nuovi incarichi si imponeva di non contravvenire al principio secondo cui il revisore deve percepire un compenso adeguato all'incarico stesso. Data l'esistenza di un tariffario emanato dall'Associazione, tale indicazione andava intesa non in maniera generica, bensì come una vera e propria raccomandazione di prezzo.

Infine, sono state rilevate altre forme di coordinamento aventi a oggetto il controllo preventivo da parte di Assirevi sulla stipula di convenzioni da parte delle associate, l'interdizione alla partecipazione a gare d'appalto nelle quali si adottasse il criterio di aggiudicazione del maggior ribasso sull'importo a base d'asta, la fissazione di modalità uniformi per l'addebitamento ai clienti del contributo di vigilanza richiesto dalla Consob e l'imposizione alle associate di una clausola da inserire nelle proposte di revisione che limitava la responsabilità contrattuale del revisore entro il limite massimo pari al doppio del compenso corrisposto.

L'Autorità ha ritenuto che tutte le forme di coordinamento descritte ricadessero nel divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto idonee a determinare il comportamento delle singole imprese nella formulazione delle proprie offerte, limitando l'adozione da parte delle stesse di autonome politiche di prezzo e di acquisizione dei clienti. Peraltro, le singole tipologie di intese accertate sono apparse riconducibili a una strategia anticoncorrenziale da imputare principalmente alle sei maggiori società di revisione, all'interno della quale le delibere di Assirevi costituivano una modalità strumentale di attuazione. In ragione della gravità delle infrazioni accertate, l'Autorità ha comminato alle società Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Reconta Ernst & Young e Deloitte & Touche sanzioni amministrative pecuniarie dall'1,15% all'1,4% del loro fatturato nei mercati della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, per un ammontare complessivo pari a oltre a 4.500 milioni di lire.

### ***Inaz paghe-Associazione nazionale dei consulenti del lavoro***

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro per violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. L'istruttoria

era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di Inaz Paghe Srl, società attiva nel settore della fornitura di *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale, nella quale si segnalavano presunte strategie di boicottaggio adottate da alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro in risposta alla decisione di Inaz di proporsi non più soltanto come fornitore di *software* ma anche come elaboratore di buste paga nei casi in cui i clienti richiedessero tale servizio.

I comportamenti oggetto di valutazione risultavano attribuibili all'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro (ANCL), al Consiglio Nazionale dei consulenti del lavoro e ai Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, Roma e Catania. Essi consistevano in raccomandazioni, circolari e decisioni, adottate dagli organi di tali associazioni nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, diffuse attraverso lettere, articoli e comunicati stampa, e in alcuni casi oggetto di pubblicazione sul giornale dell'associazione di categoria e su altri giornali.

Ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, i consulenti del lavoro sono stati qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Pertanto, le associazioni di categoria parti del procedimento, in quanto enti rappresentativi di imprese, sono state qualificate come associazioni di imprese ai sensi della medesima norma. Al riguardo, l'Autorità ha osservato, richiamando una consolidata giurisprudenza comunitaria, che la circostanza che la legge attribuisca ai Consigli dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre il loro operato al vaglio delle regole di concorrenza.

Con riferimento ai comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi sufficienti a ricondurre detti comportamenti all'interno di un disegno comune finalizzato a boicottare Inaz Paghe. Non sono d'altra parte apparse restrittive della concorrenza neanche le iniziative autonomamente prese dai predetti organismi, ritenute in alcuni casi giustificabili in quanto volte alla tutela del legittimo esercizio della professione e in altri comunque non qualificabili come boicottaggio anticoncorrenziale dell'attività di Inaz nel mercato del *software*. Pertanto, i comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali di Milano, Roma e Catania non sono stati giudicati restrittivi della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'Autorità ha invece ritenuto che il complesso delle iniziative poste in essere dall'ANCL, ovvero la sollecitazione dei propri iscritti a interrompere o a non intraprendere rapporti di fornitura di

*software* con Inaz Paghe, la stipula di convenzioni con società di *software* al fine di agevolare il passaggio di clientela da Inaz Paghe a società concorrenti, nonché l'invito rivolto ai Consigli Provinciali dell'Ordine e alle Unioni Provinciali dell'ANCL a non avvalersi di Inaz Paghe come sponsor delle proprie iniziative, fosse il frutto di un'unica intesa restrittiva della concorrenza volta a danneggiare l'attività di Inaz Paghe nel mercato del *software* al fine di indurre l'impresa a non offrire più i nuovi servizi di elaborazione dei dati relativi alla gestione e amministrazione del personale. Tale intesa, sostanziandosi in comportamenti ingiustificatamente discriminatori, ha integrato l'ipotesi di boicottaggio collettivo, in contrasto con le disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione riscontrata, l'Autorità ha comminato a ANCL un'ammenda pari al 4% delle entrate percepite dall'associazione, equivalente a 29 milioni di lire.

### ***Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri***

A seguito di una segnalazione da parte del Fondo Assistenza Sanitaria Dirigenti Aziende Commerciali (FASDAC) riguardante presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha avviato, nel dicembre 1999, un'istruttoria nei confronti della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri e degli Ordini Provinciali dei Medici di Ancona, Genova, Novara, Firenze e Como.

L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di presunti comportamenti restrittivi posti in essere dalla Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici mediante l'emanazione di due delibere riguardanti i rapporti tra medici e enti di mutualità volontaria, nonché a valutare la presunta restrittività delle condotte tenute da alcuni Ordini Provinciali dei Medici i quali, facendo riferimento alle succitate delibere della Federazione nazionale, avrebbero diffidato sia i propri iscritti che il FASDAC stesso dal porre in essere comportamenti diversi da quelli prescritti da tali delibere. Le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero avere l'effetto di vincolare i medici e gli odontoiatri a non negoziare direttamente con il FASDAC e con altri operatori la tipologia, le modalità di erogazione dei servizi e la misura dei compensi. Le suddette delibere obbligherebbero, inoltre, i medici e gli odontoiatri che vogliono stipulare una convenzione con un fondo di assistenza a limitarsi a quelli che siano disposti a convenzionare tutti i professionisti individuati dall'Ordine, secondo il principio degli elenchi aperti. Infine, le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero comportare l'assunzione, da parte dei medici e odontoiatri,

dell'impegno a limitare l'offerta dei propri servizi non sviluppando i rapporti con la domanda rappresentata dagli utenti aderenti al FASDAC, con l'effetto di impedire l'adozione di condizioni di erogazione del servizio più favorevoli, in termini di rapporto qualità/prezzo, per gli utenti. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti ricadano nel divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. Identiche considerazioni sembrerebbero applicarsi per le intese poste in essere dagli Ordini Provinciali dei Medici, che riproducono in ambito provinciale le posizioni espresse a livello nazionale dalla Federazione Nazionale. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

### *Segnalazione in materia di norme limitative e distorsive della concorrenza*

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle limitazioni e distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina di varie attività professionali. La segnalazione ha preso in considerazione diverse tipologie di distorsioni della concorrenza, distinguendo tra quelle che hanno l'effetto di limitare l'accesso al mercato di nuovi operatori, quelle che determinano ingiustificati vantaggi concorrenziali per alcuni di essi e quelle che alterano il meccanismo di formazione dei prezzi.

Appartengono alla prima categoria le normative che determinano una limitazione degli accessi al mercato attraverso la richiesta di requisiti per l'esercizio di un'attività non necessari o sproporzionati agli interessi generali da tutelare e/o alla natura dell'attività da svolgere. L'Autorità ha osservato come spesso un requisito che si traduca di fatto in un impedimento all'accesso al mercato sia rappresentato dall'iscrizione all'albo professionale per poter essere ammessi a un concorso pubblico, soprattutto nei casi in cui sia richiesto un profilo professionale per il quale non è disposto un albo. Tale è, ad esempio, la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del ruolo sanitario<sup>101</sup>, la quale prevede, fra gli altri requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario, l'iscrizione all'albo nei rispettivi ordini professionali. Ciò ha comportato l'esclusione di fatto di coloro che sono in possesso del diploma in chimica e tecnologie farmaceutiche per i quali non esiste un albo *ad hoc*, nonostan-

101. Cfr. il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 sui requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario e i decreti del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 e n. 484.

te la normativa vigente preveda l'equiparazione delle due lauree ai fini del concorso in oggetto<sup>102</sup>. A giudizio dell'Autorità, le garanzie circa le competenze tecniche dei partecipanti a un concorso pubblico potrebbero essere assicurate attraverso la richiesta del superamento dell'esame di Stato, eliminando così la possibilità di discriminare tra figure professionali per le quali è previsto un albo e figure per le quali non è previsto.

Requisiti non necessari sono talvolta richiesti anche per l'iscrizione a un albo professionale. La legge 24 maggio 1967, n. 396, recante l'ordinamento della professione di biologo, ad esempio, prevede che i pubblici impiegati debbano provare che è loro consentito l'esercizio della libera professione. Tale norma permette all'ordine dei biologi di cancellare dall'albo ordinario tutti i dipendenti che non diano prova di svolgere effettivamente anche la libera professione, in contrasto con la funzione dell'iscrizione all'albo professionale che rappresenta l'autorizzazione all'esercizio di un'attività professionale in forma libera, il cui svolgimento concreto dovrebbe essere conseguenza di detta autorizzazione e non costituire titolo di accesso o di permanenza nell'Albo. Peraltro, all'intera dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale e, quindi, anche ai biologi è riconosciuta la facoltà di esercizio della libera professione *intra moenia*. Pertanto, la norma citata consente l'introduzione di un requisito per l'accesso all'attività libero professionale da parte dei dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, consistente nella dimostrazione del concreto esercizio dell'attività, che non appare necessario in presenza di una normativa che esplicitamente esclude l'esistenza di un'incompatibilità tra le due modalità di esercizio della professione.

Sempre nell'ambito della categoria delle restrizioni all'accesso al mercato, l'Autorità ha osservato che, in generale, andrebbero eliminate tutte le forme di incompatibilità nell'esercizio di attività professionali non necessarie e non proporzionate rispetto agli obiettivi che con le stesse si intendono perseguire. Tale eliminazione dovrebbe riguardare sia l'incompatibilità dell'esercizio di un'attività professionale in forma dipendente, sia il contemporaneo esercizio di più attività professionali libere e di un'attività in qualità di dipendente. Al riguardo, particolarmente esemplificativo è apparso l'articolo 5 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in base al quale l'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile con qualunque impiego pubblico o privato, fatta eccezione per l'impiego presso imprese o società aventi per oggetto l'esercizio dell'attività di mediazione, nonché con l'iscrizione in altri albi, ordini, ruoli o registri e simili<sup>103</sup>. L'Autorità ha osservato che connotazione tipica ed essenziale del contratto di mediazione è quella dell'imparzialità del mediatore e

che, a tal fine, appare del tutto sproporzionato un divieto generalizzato come quello previsto dalla norma, laddove sarebbe sufficiente invece stabilire una incompatibilità limitata al caso in cui esista un rapporto di impiego tra il mediatore e una delle parti interessate alla mediazione. Ad analoghe considerazioni si perviene con riferimento all'incompatibilità con l'iscrizione in altri albi, ordini, elenchi o registri o simili.

Con riferimento alle normative che attribuiscono ingiustificati vantaggi concorrenziali ad alcuni operatori, l'Autorità ha considerato anzitutto il caso in cui viene conferito a un soggetto che opera nel mercato in concorrenza con altre imprese il ruolo di controllore della qualità dei servizi offerti in tale mercato. Al riguardo, è stato portato l'esempio della normativa che disciplina l'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, la quale dispone che tali operatori siano legittimati tanto a supportare l'attività del Servizio Sanitario Nazionale, quanto a operare sul mercato dei servizi di certificazione della qualità dei prodotti offerti dalle imprese agroalimentari<sup>104</sup>. Inoltre, la segnalazione si è soffermata sul caso in cui la normativa prevede l'attribuzione solo ad alcune categorie professionali di un'attività complementare a quelle liberamente svolte nel mercato. A titolo esemplificativo, il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, attribuisce la possibilità di effettuare la trasmissione telematica all'amministrazione finanziaria dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi solo ad alcune categorie di soggetti che svolgono attività di consulenza tributaria, escludendone altre. Tale esclusione determina un ingiustificato vantaggio a favore dei professionisti autorizzati, i quali possono offrire al cliente un servizio completo e con modalità semplificate rispetto agli altri operatori del mercato.

Infine, in merito alle normative che alterano i meccanismi di formazione dei prezzi, l'Autorità ha preso in considerazione i sistemi di tariffe obbligatorie fisse o minime la cui previsione viene spesso giustificata dalla necessità di garantire livelli minimi di reddito al fine di assicurare la qualità dei servizi offerti dagli operatori, ovvero di assicurare la disponibilità di risorse sufficienti a rispettare gli obblighi contrattuali, le leggi sul lavoro e i pagamenti delle varie forme contributive. È stato ribadito, al riguardo, che il perseguimento di tali scopi può essere garantito attraverso strumenti diversi

102. Cfr. il decreto ministeriale 30 gennaio 1982 che stabilisce tale equiparazione ai fini dei concorsi pubblici in esame.

103. Cfr. la legge 3 febbraio 1989, n. 39, recante "Modifiche e integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253 concernente la disci-

plina della professione di mediatore" e il decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452, recante le norme di attuazione.

104. Cfr. il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270.

che non abbiano effetti restrittivi della concorrenza. L'Autorità ha auspicato, ad esempio, l'abrogazione del sistema di tariffe minime per lo svolgimento dell'attività di facchinaggio, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382, e, più in generale, la modifica di tutte le previsioni che ostacolano ingiustificatamente l'evoluzione dell'offerta verso equilibri più efficienti e più coerenti con le esigenze della domanda.

### *Segnalazione sulla disciplina dei centri di assistenza fiscale*

Nel novembre 1999, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni in merito alle restrizioni ingiustificate della concorrenza prodotte dall'attribuzione esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale delle attività relative alla liquidazione della dichiarazione annuale dei redditi dei lavoratori dipendenti e assimilati (cosiddetto modello 730). La disciplina dei Centri di Assistenza Fiscale, è attualmente dettata dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, così come successivamente integrato dal decreto legislativo del 28 dicembre 1998, n. 490. Essa prevede che possano svolgere attività di assistenza fiscale a favore dei contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo e d'impresa i Centri costituiti da organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e pensionati o organizzazioni territoriali da esse delegate aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti e da associazioni di lavoratori promotrici di istituti di patronato aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti. La disciplina attribuisce una competenza esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale per lo svolgimento di alcune attività, quali la verifica della conformità dei dati indicati nelle dichiarazioni contenute nei modelli 730 e le attività legate alla liquidazione delle dichiarazioni stesse.

L'Autorità ha rilevato che il quadro normativo esistente comporta l'esistenza di due distinti regimi di mercato nell'ambito delle attività di assistenza fiscale per la presentazione dei modelli 730. Il primo, relativo all'elaborazione e predisposizione delle dichiarazioni tributarie, vede la presenza di tutti i soggetti attivi nei servizi dell'assistenza fiscale. Il secondo, concernente la liquidazione delle dichiarazioni e comprendente la necessaria apposizione del visto di conformità, nonché la trasmissione ai sostituti d'imposta e all'amministrazione finanziaria, è invece caratterizzato dall'attribuzione di una riserva di attività esclusiva a favore dei Centri di Assistenza Fiscale. Tale disciplina normativa limita fortemente il numero di soggetti ammessi a svolgere l'attività riservata e produce, quale effetto indiretto, l'attribuzione ai Centri di Assistenza Fiscale di una posizione di sostanziale privilegio anche in relazione all'espletamen-

to delle attività non coperte da riserva. Inoltre, sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti abilitati a prestare le attività relative alla liquidazione dei modelli 730, la normativa in esame stabilisce criteri che comportano l'esclusione dei liberi professionisti, con l'effetto di provocare una loro progressiva fuoriuscita dal mercato. Ciò si riflette, in particolare, a danno degli operatori di recente ingresso sul mercato o aventi dimensioni di attività ridotte, che sono notoriamente i soggetti maggiormente interessati a un'attività qual è quella relativa alle dichiarazioni formulate con il modello 730. Al riguardo, l'Autorità ha anche osservato come desti perplessità il fatto che i soggetti ammessi a costituire un Centro di Assistenza Fiscale siano individuati sulla base della numerosità degli aderenti alle organizzazioni legittimate, piuttosto che tramite requisiti di professionalità e di specifica capacità tecnica.

### *Parere sui nuovi compiti degli spedizionieri doganali*

Con un parere reso ai sensi dall'articolo 22, trasmesso nel febbraio 2000 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze, l'Autorità ha evidenziato come alcune disposizioni contenute in una proposta di legge in materia di spedizionieri doganali<sup>105</sup> risultassero ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

L'attività degli spedizionieri doganali è regolata principalmente dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, relativa al riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale e istitutiva del relativo albo e del fondo previdenziale. A essa si sono succeduti alcuni provvedimenti legislativi volti anche ad adeguare la disciplina alla normativa comunitaria in materia doganale. Il Regolamento CE n. 2913/92<sup>106</sup>, in particolare, istituendo un codice doganale comunitario, ha liberalizzato il settore e ha statuito, all'articolo 5, comma 2, che chiunque può, in alternativa all'effettuazione in proprio delle relative operazioni, farsi rappresentare presso l'autorità doganale per l'espletamento di atti e formalità previste dalla normativa in materia. A tal fine, la rappresentanza può essere diretta o indiretta, a seconda che vi sia o meno la spendita del nome del rappresentato. Il Regolamento riservava agli Stati membri la facoltà di attribuire agli spedizionieri doganali un ambito di attività esclusiva, alternati-

**105.** Proposta di legge n. C6224 "Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci".

**106.** Regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, in GUCE L 302/1 del 19 ottobre 1992.

vamente consistente nella dichiarazione doganale resa secondo la modalità della rappresentanza diretta oppure secondo la rappresentanza indiretta. Di tale facoltà lo Stato italiano si è avvalso stabilendo, nel decreto ministeriale 29 dicembre 1992, che la rappresentanza diretta per l'espletamento delle operazioni doganali è riservata agli spedizionieri doganali iscritti nel relativo albo professionale, laddove la rappresentanza indiretta è liberamente esercitabile da una pluralità di soggetti.

In tale contesto si inserisce il progetto di legge n. C6224 il quale prevede, tra le altre, alcune norme volte ad attribuire nuove competenze agli spedizionieri doganali. L'articolo 2, in particolare, attribuisce agli spedizionieri doganali la competenza ad asseverare i dati contenuti nelle dichiarazioni da presentare agli uffici finanziari, prevedendo in tal caso un "canale preferenziale di scorrimento" delle dichiarazioni presso gli uffici doganali e coefficienti ridotti in sede di valutazione di analisi dei rischi. Dall'asseverazione in merito all'osservanza delle norme in materia di imposta sul valore aggiunto discende, inoltre, l'iscrizione dei beneficiari in apposite liste di contribuenti a ridotto rischio di evasione. In relazione alle competenze così introdotte, è prevista la responsabilità degli spedizionieri doganali per illeciti o errori commessi nell'attività di asseverazione. L'articolo 3 del progetto di legge, inoltre, attribuisce ai Centri di Assistenza Doganale la competenza a effettuare procedure di accertamento presso i locali dei soggetti per conto dei quali essi operano e presso cui sono giacenti le merci, in deroga ai requisiti imposti dall'articolo 76 del codice doganale comunitario.

L'Autorità ha osservato che le norme contenute negli articoli 2 e 3 del progetto di legge, comportando l'attribuzione di ulteriori competenze esclusive agli spedizionieri doganali e ai Centri di Assistenza Doganale, fossero suscettibili di restringere ingiustificatamente la concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che nel progetto di legge e nei lavori parlamentari non risultano presenti elementi dai quali possa desumersi l'esistenza attuale di una fondata preoccupazione dettata dal riscontro di un elevato numero di errori o frodi nell'effettuazione delle operazioni doganali, la quale renda particolarmente urgente l'emaneazione della normativa in oggetto. Inoltre, l'attribuzione agli spedizionieri di un'ulteriore attività riservata appare esorbitante rispetto all'ambito di discrezionalità rimessa dalla normativa comunitaria a ciascuno Stato membro. La scelta operata nel codice doganale comunitario, infatti, è stata nel senso della liberalizzazione delle attività relative alle operazioni doganali. L'attribuzione di un ambito di riserva esclusiva a favore degli spedizionieri doganali è stata prevista, in quella sede, solo in via facoltativa, e di tale facoltà il legislatore italia-

no si è già avvalso. Nulla è stato previsto, invece, in merito alle possibilità di attribuire solo ad alcuni soggetti poteri certificatori. L'Autorità ha pertanto sollevato perplessità riguardo all'attribuzione solo agli spedizionieri doganali delle competenze asseverative quale l'unico strumento possibile di tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione, auspicando il ricorso ad altre modalità di perseguimento del medesimo obiettivo che garantiscano un minore impatto restrittivo sulla concorrenza.

Analogamente l'Autorità ha osservato come la previsione di una procedura speciale agevolata in relazione alla presentazione delle merci a favore delle imprese che si avvalgano dei servizi dei centri di assistenza doganale attribuisca a questi ultimi un significativo vantaggio concorrenziale a danno delle altre imprese attive nell'offerta degli stessi servizi, in assenza di motivazioni di interesse generale idonee a giustificare tale discriminazione nel trattamento.

*Segnalazione sui servizi di consulenza del lavoro e di elaborazione informatica dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale*

Nel febbraio 2000 L'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri della Giustizia e del Lavoro e Previdenza Sociale una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla disciplina dei mercati dei servizi di consulenza del lavoro e dei servizi informatici di elaborazione dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale che deriva dalle disposizioni contenute nella legge 11 gennaio 1979, n. 12, come modificata dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, nonché nel decreto ministeriale 15 luglio 1992, n. 430.

La legge n. 12/79 attribuisce una riserva di attività in favore di alcune categorie di professionisti iscritti ad albi (consulenti del lavoro, avvocati, dottori commercialisti, ragionieri) in relazione agli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti. Tale riserva è estesa anche a tutti i compiti esecutivi connessi e conseguenti a tali adempimenti, per i quali il soggetto, ferma restando la propria responsabilità, può avvalersi esclusivamente dell'opera di propri dipendenti. La legge ha tuttavia disposto due eccezioni a tale riserva: *i*) è consentito lo svolgimento di tali attività in autoproduzione, ovvero da parte del datore di lavoro direttamente o a mezzo di propri dipendenti; *ii*) nelle ipotesi in cui la domanda sia costituita da imprese artigiane e da altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, è consentito lo svolgimento di tali attività da parte delle rispettive associazioni di categoria che abbiano istituito al loro interno appositi servizi organizzati a mezzo di consulenti del lavoro, anche dipendenti delle associazioni stesse.

Recentemente la legge n. 144/99 ha ridimensionato la riserva di cui alla legge n. 12/79 con riferimento sia all'attività di calcolo e stampa sia alla dimensione e al numero dei dipendenti delle imprese-clienti che possono svolgere l'attività tramite le proprie associazioni.

Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato che la riserva attribuita dalla legge n. 12/79 alle categorie di professionisti iscritti agli albi indicate nella medesima legge, in relazione agli "adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti", appare priva di giustificazione e non dettata dalla necessità di tutelare interessi pubblici. Pur osservando che l'inadeguata erogazione dei servizi di consulenza del lavoro può incidere sulle spettanze di carattere economico che devono essere erogate ai lavoratori dipendenti e che questo interesse è certamente meritevole di tutela, l'Autorità ha posto in evidenza come considerazioni analoghe potrebbero valere anche per altre attività, quali ad esempio la consulenza fiscale e tributaria, che non sono soggette a riserva. L'assenza di esclusive con riferimento a tali attività è coerente con la circostanza che gli adempimenti fiscali e tributari possono essere svolti direttamente dal contribuente, il quale non ha alcuna competenza specifica in materia. Diversamente, nel campo della consulenza del lavoro, la previsione di una riserva a favore degli iscritti ad albi professionali non appare coerente con il fatto che la legge stessa, consentendo lo svolgimento in autoproduzione degli adempimenti a soggetti privi di specifici requisiti, riconosce esplicitamente che per tali attività non sono necessarie le competenze professionali che si supporrebbero garantite dall'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro o agli altri albi equiparati. La riserva di attività prevista dalla legge n. 12/79, pertanto, determina ingiustificate restrizioni concorrenziali all'accesso a dette attività.

L'intervento della legge n. 144/99, che pure è volto a ridimensionare le esclusive di cui alla legge n. 12/79, incide solo sull'attività di calcolo e stampa, e anche su questo mercato solo in misura parziale, limitatamente ad alcune tipologie di utenti dei servizi. In particolare, le imprese che non sono artigiane o piccole imprese, ma hanno meno di 250 dipendenti, possono rivolgersi per l'erogazione del servizio, ferma restando la possibilità dell'autoproduzione, soltanto ai consulenti del lavoro e ai professionisti a essi assimilati.

L'Autorità si è inoltre soffermata sulle disposizioni contenute nella legge n. 12/79 e nel decreto ministeriale n. 430/92, che prevedono l'esistenza di tariffe e ne stabiliscono l'inderogabilità. Ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 12/79 la misura delle spettanze dovute ai consulenti del lavoro per le prestazioni inerenti all'esercizio della professione è proposta dal Consiglio Nazionale,

sentito il parere dei Consigli Provinciali, al Ministro di Grazia e Giustizia.

Il decreto ministeriale n. 430/92 precisa inoltre che le misure minime delle tabelle tariffarie nel regolamento sono vincolanti per tutti i soggetti di cui all'articolo 1 della citata legge n. 12/1979, comprese le associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle altre piccole imprese. Con tali disposizioni la concorrenza nei servizi di consulenza del lavoro, già falsata dalle limitazioni all'accesso, diviene ulteriormente ristretta tra i soggetti a cui è consentito l'esercizio delle predette attività, in quanto è impedito loro di offrire prestazioni a un prezzo inferiore a quello stabilito dalle tariffe minime.

Nella segnalazione l'Autorità ha riaffermato l'inidoneità di tariffe minime a garantire la qualità della prestazione, non potendosi escludere che servizi inadeguati siano erogati anche nel rispetto delle tariffe. Inoltre, gli svantaggi derivanti da tali restrizioni ricadono non solo sugli acquirenti dei servizi di consulenza del lavoro, che non possono beneficiare di prezzi inferiori a quelli stabiliti dai minimi, ma anche sui nuovi professionisti che si affacciano sul mercato, data l'impossibilità di utilizzare la leva del prezzo come strumento promozionale per acquisire clientela.

## ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

### RADIODIFFUSIONE

Nell'ambito del settore audiovisivo, gli sviluppi della rivoluzione digitale hanno permesso di aumentare la capacità di trasmissione, l'efficienza delle reti, il numero e la qualità delle trasmissioni fornite. Nel prossimo futuro, tali cambiamenti porteranno a estendere il campo di funzioni che si articola attorno alla televisione, arricchendo il rapporto d'uso tra lo spettatore e l'apparecchio secondo schemi tuttora poco prevedibili. In particolare, la generalizzazione dello standard digitale favorirà la convergenza nelle prestazioni del televisore e del computer, creando una vasta area di sovrapposizione che permetterà di completare le funzioni del televisore con la capacità di fornire l'accesso a Internet.

Il mercato della televisione a pagamento è quello che, più degli altri, si presta, per la sua capacità di offrire un maggiore grado di interattività allo spettatore, a beneficiare dei cambiamenti che investiranno tutto il settore. Infatti, la caratteristica distintiva della tele-

**Evoluzione del settore dei servizi televisivi**

visione a pagamento è la possibilità da parte dello spettatore di fruire della televisione effettuando delle scelte di programmi, pagando un corrispettivo.

Il mercato della televisione a pagamento si è inizialmente sviluppato con l'offerta di pacchetti di canali di base, alla quale possono essere abbinati anche canali tematici, venduti singolarmente. Tuttavia, il prodotto più caratteristico, nell'ambito della *pay-tv*, è rappresentato dai canali cosiddetti *premium*, i quali forniscono in esclusiva programmi ad alta qualità spettacolare (eventi sportivi e film), in grado di attrarre le decisioni di acquisto dei telespettatori. Gli eventi *premium* sono però limitati per definizione e le relative esclusive si riflettono in prezzi di acquisto molto elevati. Nel prossimo futuro, grazie alla tecnologia digitale sarà tuttavia possibile attirare nuovi abbonamenti *pay-tv* anche grazie all'offerta di servizi televisivi a pagamento di altra natura che presuppongono un maggiore scambio informativo tra l'utente e il fornitore (*video-on demand*, giochi, servizi di comunicazione, servizi bancari - *home banking*, commercio elettronico, accesso a Internet).

La possibilità di offrire, attraverso il televisore, servizi tradizionalmente offerti attraverso il computer e viceversa, potrebbe favorire l'ingresso nel settore televisivo di nuovi operatori. All'accresciuta concorrenza che caratterizzerà il mercato della *pay-tv* sempre più corrisponderà la maggiore importanza delle relazioni con il cliente finale (assistenza nel corso dell'installazione e, successivamente, guida ai servizi disponibili), che costituiranno un fattore determinante per la permanenza sul mercato.

Tuttavia le indubbe possibilità di crescita del settore legate allo sviluppo della tecnologia digitale rimangono ancora associate a costi di ingresso elevati. Attualmente, agli investimenti per la tecnologia necessari per l'entrata sul mercato della televisione a pagamento, vanno aggiunti i costi, elevati, relativi all'acquisizione dei programmi *premium*. Infatti, la competizione tra le emittenti a pagamento avviene principalmente sulla base del tipo di programmazione offerta; in tale contesto si spiega la diffusa utilizzazione dello strumento dell'esclusiva nell'acquisizione dei diritti, strumento che consente alle emittenti di assicurarsi prodotti di cui i concorrenti non possono disporre e di competere soprattutto attraverso la differenziazione del prodotto. In questo quadro, la durata e l'ampiezza delle esclusive riguardanti i diritti strategicamente più importanti sono rilevanti, dal punto di vista della concorrenza, in quanto influiscono in misura determinante sulla possibilità di ingresso di nuovi operatori.

Nel corso dell'anno, particolare attenzione è stata rivolta dall'Autorità alle possibilità di sviluppo della concorrenza sul mercato della televisione a pagamento. E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel 1999, volta ad accertare possibili violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato CE da parte delle società Telepiù Spa e Stream Spa (STREAM-TELEPIÙ). L'Autorità ha ritenuto che la stipula da parte di Telepiù Spa quale impresa in posizione dominante di contratti di esclusiva di durata pluriennale per l'acquisizione di diritti *premium*, nonché il contratto sottoscritto con Stream Spa contenente rilevanti vincoli all'attività di quest'ultima, potessero costituire violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato, apparendo idonei a influenzare le correnti di scambio commerciale intracomunitario e ridurre sostanzialmente le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi sul mercato nazionale.

E' stata inoltre sanzionata un'inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di alcune operazioni di concentrazione consistenti nell'acquisizione di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze (RAI RADIO TELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI). Infine, è stata respinta, ai sensi della legge 29 marzo 1999, n. 78, una richiesta presentata da Telepiù di autorizzazione a superare le soglie fissate da tale legge per l'acquisizione in esclusiva di determinati diritti sportivi (TELEPIÙ).

### *Rai Radiotelevisione Italiana-Vari impianti radiofonici*

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Rai-Radiotelevisione Italiana Spa per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Oggetto del procedimento sono state venti operazioni di acquisizione, effettuate nel periodo compreso tra 1998 e il 1999, di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze.

L'Autorità ha osservato che le risultanze istruttorie e le nuove argomentazioni addotte dalla Rai non introducevano elementi valutativi diversi rispetto a quelli già presi in esame dalla delibera del 1998 relativa al procedimento RAI-EMITTENTI PRIVATE<sup>107</sup>. In particolare, gli impianti di trasmissione e le relative frequenze sono funzionali all'ottenimento di un determinato grado di copertura territoriale e al raggiungimento di un maggior numero di ascoltatori e, quindi, del tutto assimilabili, dal punto di vista della capacità di generare fatturato, agli impianti produttivi. Pertanto, l'Autorità ha ribadito che

---

107. Bollettino n. 51/1998.

l'acquisizione di un impianto di trasmissione radiofonica e della relativa frequenza costituisce un'acquisizione di parti di impresa e, come tale, configura un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. L'Autorità ha ritenuto, quindi, che essendo il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, le concentrazioni poste in essere da Rai fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva. In ragione dell'inottemperanza a tale obbligo, l'Autorità ha comminato a Rai una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, nella misura di 10 milioni di lire per ciascuna violazione, per un valore complessivo di 200 milioni di lire.

### *Telepiù*

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti della società Telepiù per accertare la sussistenza dei requisiti necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga al superamento dei limiti imposti dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, per l'acquisto dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata degli eventi sportivi relativi al campionato di calcio di serie A della stagione 1999-2000.

L'articolo 2, comma 2, della predetta legge impone un generale divieto di acquisire, sotto qualsiasi forma e titolo, direttamente o indirettamente, anche attraverso soggetti controllati o collegati, più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di serie A o, comunque, del torneo o del campionato di maggior valore che si svolge o viene organizzato in Italia. A fronte di tale previsione, tuttavia, è conferito all'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il potere di derogare al limite del 60%, ovvero di stabilirne altri. A tal fine, l'Autorità deve tenere conto di un complesso di parametri relativi alle condizioni generali del mercato, alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei relativi contratti, alla necessità di assicurare l'effettiva concorrenzialità del mercato stesso, evitando distorsioni che avrebbero effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi considerati di minor rilievo commerciale.

Al momento dell'avvio dell'istruttoria la società Telepiù, che già disponeva dei diritti relativi alle gare di campionato di dieci squadre, ha sottoscritto un contratto con un'undicesima squadra, in tal modo venendo a disporre dei diritti relativi a 187 incontri, pari al 61,1% del totale. Con parere reso in data 21 luglio 1999, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni riteneva che, all'esi-

to dell'esame dei suddetti parametri, non ricorressero le condizioni per autorizzare la società Telepiù a superare il limite del 60% e che, pertanto, l'istanza di deroga presentata dalla società fosse da rigettare.

L'Autorità, da parte sua, con riferimento al primo parametro, ovvero le condizioni generali del mercato, ha osservato che Telepiù è il principale operatore nella TV a pagamento in Italia, sia in virtù del numero di abbonati che del fatto che è l'unico a utilizzare la tecnologia analogica, un elemento che costituisce un importante fattore di competitività. Telepiù è inoltre un operatore verticalmente integrato con attività che vanno dalla produzione di programmi alla distribuzione del prodotto alla clientela e appartiene a un gruppo internazionale attivo in diversi paesi europei, dotato di ampie risorse finanziarie e di notevole potere contrattuale nei confronti dei venditori di diritti sportivi e cinematografici.

Quanto alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei contratti e all'effettiva concorrenzialità, nel corso dell'istruttoria è stato rilevato, in primo luogo, che in Italia i diritti per gli sport diversi dal calcio generano spesso un interesse meno continuativo e di minore intensità nello spettatore e che Telepiù, oltre alla titolarità dei diritti di undici squadre di serie A, dispone dei diritti esclusivi criptati pluriennali di quattro delle principali squadre partecipanti al campionato di serie B. Inoltre, sono nella sua disponibilità i diritti relativi alla Formula 1 di automobilismo, ai maggiori incontri di pugilato, al football e al basket professionistico statunitense e ai tornei di tennis di alto livello, quali Wimbledon e Roland Garros. In secondo luogo, tutti i contratti stipulati da Telepiù sono di durata assai rilevante (da tre a sei anni), un elemento che, insieme al numero dei contratti stessi, rende molto difficile l'affermazione di nuovi operatori e quindi un'effettiva concorrenza sul mercato.

Infine, quanto all'accertamento di eventuali distorsioni con effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi di minore valore commerciale, è stato rilevato che la legge n. 78/99 richiede di procedere in tal senso soltanto nel caso in cui, alla luce della verifica delle altre condizioni, si ritenga di disporre una deroga al limite del 60%. Ritenuto che, alla luce delle risultanze istruttorie, non ricorressero nella stagione 1999-2000 le condizioni per il riconoscimento a favore di Telepiù della deroga al limite del 60%, l'Autorità ha deliberato, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 78/99, il rigetto dell'istanza di deroga presentata da Telepiù, chiedendo a quest'ultima di cedere i diritti di trasmissione in esclusiva eccedenti tale soglia.

---

## DIRITTI SPORTIVI

---

### Gli interventi dell'Autorità

Per dare luogo a un campionato equilibrato le società di calcio hanno per lungo tempo delegato la negoziazione dei diritti televisivi alla Lega Calcio, ridistribuendo gli introiti della vendita centralizzata con criteri egualitari. L'avvento della televisione a pagamento, la crescita imponente della domanda di calcio da parte di tutte le emittenti e l'incremento esponenziale dei prezzi dei diritti televisivi hanno messo in discussione questo sistema redistributivo. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha rivolto la sua attenzione alla compatibilità con la tutela della concorrenza della vendita centralizzata dei diritti televisivi, conducendo un'istruttoria volta a verificare eventuali violazioni della Lega Calcio all'articolo 2 della legge n. 287/90 (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI).

### *Vendita diritti televisivi*

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte della Lega Nazionale Professionisti, denominata anche Lega Calcio, associazione a carattere privatistico cui sono affiliate le trentotto società calcistiche partecipanti ai Campionati di calcio di serie A e B. In particolare, l'Autorità ha rilevato che dal contenuto del Regolamento Organizzativo della Lega sembrava emergere l'attribuzione in esclusiva a quest'ultima, da parte delle società calcistiche, della gestione dei diritti televisivi in chiaro e in criptato relativamente alle partite del Campionato di calcio e della Coppa Italia. Inoltre, è stato osservato che sino alla stagione calcistica 1998-1999 la Lega ha venduto collettivamente i diritti televisivi in chiaro e criptato relativi ai Campionati di calcio della serie A e B e della Coppa Italia e che, anche successivamente, la vendita dei diritti televisivi appariva subordinata al potere decisionale della Lega Calcio.

Ai fini del procedimento, il mercato rilevante è stato identificato nel mercato italiano dei diritti televisivi sportivi *premium*. In tale mercato possono essere inclusi i diritti per la trasmissione in chiaro e criptato relativi agli eventi calcistici nazionali costituiti dal Campionato di serie A, dalla Coppa Italia e dalla SuperCoppa di Lega, i diritti relativi ad alcune importanti manifestazioni calcistiche internazionali, quali la *Champions League*, la Coppa delle Coppe e la Coppa Uefa, i diritti relativi agli incontri disputati dalla nazionale italiana di calcio e i diritti relativi al Campionato Mondiale di Formula 1 e al Giro ciclistico d'Italia. Nell'ambito di tali diritti, quelli per gli *highlights* delle suddette competizioni sono stati, sino a

oggi, ceduti per la trasmissione in chiaro. Sono stati invece ceduti per la trasmissione in forma criptata i diritti per la trasmissione diretta delle partite del Campionato di serie A e B, della SuperCoppa di Lega e della Formula 1. In Italia, l'assetto monopolistico dell'industria televisiva ha fatto sì che per lungo tempo la Rai fosse l'unico acquirente dei diritti televisivi degli eventi sportivi. Soltanto a partire dal 1993 alla Rai si sono affiancate, in qualità di acquirenti, le società Rti e Cgc e la società Telepiù per la trasmissione criptata. Di recente, un nuovo concorrente dal lato della domanda è costituito da Stream Spa, che dal 1° gennaio 1998 opera come emittente di *pay-tv* via satellite e via cavo. Per quanto concerne l'offerta, nel mercato interessato i diritti televisivi sono posti in vendita direttamente dai soggetti che ne sono titolari, in quanto organizzatori della manifestazione, ovvero da soggetti che li negoziano su mandato dei titolari, quali la Lega Calcio, l'Uefa, le federazioni sportive e le singole squadre. Per le manifestazioni nazionali di calcio, è la Lega Calcio che fino a oggi ha provveduto, ponendosi come soggetto venditore dei diritti del Campionato di serie A e B e della SuperCoppa di Lega, alla loro commercializzazione in maniera accentrata, da un lato procedendo a determinare l'offerta dei suddetti diritti sul mercato mediante l'individuazione delle tipologie e dei pacchetti di diritti da alienare e specificando quelli suscettibili di trasmissione solo in forma criptata, dall'altro adoperandosi per sollecitare e valutare proposte per la loro acquisizione da parte delle emittenti televisive interessate. Le singole squadre provvedono direttamente alla vendita dei diritti delle partite da loro disputate in casa nelle manifestazioni europee e delle partite amichevoli. Quanto ai diritti relativi alle partite della *Champions League* e alle partite finali della Coppa Uefa e della Coppa delle Coppe, essi sono commercializzati dall'Uefa, mentre quelli della nazionale di calcio sono ceduti dalla Federazione Italiana Gioco Calcio (Figc). Per le altre discipline sportive i soggetti venditori sono i rispettivi organizzatori delle manifestazioni.

La costituzione di associazioni tra le società di calcio è espressamente prevista dallo Statuto della Figc, l'associazione che sotto l'egida del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) racchiude tutti gli organismi che perseguono il fine di praticare il gioco del calcio in Italia. Lo Statuto della Figc prevede altresì che il funzionamento di tali associazioni (leghe) sia organizzato secondo le norme del rispettivo regolamento, dopo che quest'ultimo sia stato sottoposto ad approvazione preventiva da parte della Figc. Fra i compiti istituzionali della Lega Calcio vi è quello di ripartire tra le società alla stessa affiliate i proventi derivanti dallo sfruttamento economico dei diritti relativi al Campionato di calcio di serie A e B, alla

Coppa Italia e alla SuperCoppa di Lega e rappresentati dalle entrate derivanti dalla vendita dei diritti radio-televisivi e dalla conclusione di contratti di sponsorizzazione, a cui si aggiungono gli introiti dei concorsi pronostici assegnati alla Lega Calcio dal Coni attraverso la Figc. La parte principale delle entrate che la Lega Calcio distribuisce alle società calcistiche è oggi costituita dai ricavi derivanti dalla vendita dei diritti televisivi.

Il Regolamento Organizzativo della Lega Calcio prevedeva agli articoli 1 e 25 la rappresentanza da parte della Lega Calcio delle società nella negoziazione dei diritti collettivi di immagine e di diffusione radio-televisiva e subordinava all'esplicita e preventiva autorizzazione della Lega Calcio la possibilità per le singole società calcistiche di disporre materialmente dei diritti televisivi. Nel marzo 1999, a seguito dell'avvio del procedimento istruttorio, la Lega Calcio ha reso noto all'Autorità di avere modificato queste disposizioni del proprio regolamento, prevedendo la vendita individuale dei diritti televisivi del Campionato di serie A e B da parte delle singole squadre, nonché di essere pervenuta a una nuova determinazione dei criteri attraverso i quali procedere alla redistribuzione dei ricavi tra le società aderenti.

L'intesa tra le società associate alla Lega Calcio, costituita dal combinato disposto degli articoli 1 e 25 del Regolamento e avente per oggetto la vendita collettiva dei diritti televisivi, ha trovato piena applicazione quantomeno fino alla data di modifica del regolamento della Lega Calcio. Con riferimento sia al triennio 1993/96 che a quello 1996/99, la Lega Calcio ha provveduto direttamente a negoziare in maniera centralizzata i diritti di pertinenza delle società calcistiche. Per quanto concerne i diritti televisivi relativi al periodo successivo al 1999, la possibilità di procedere a una loro vendita individuale rimaneva comunque subordinata a una deliberazione formale in tal senso dell'assemblea della Lega Calcio, che non ebbe mai luogo. Le società che hanno venduto individualmente i diritti televisivi di loro pertinenza, al momento del perfezionamento dei relativi contratti erano pienamente consapevoli del potere della Lega Calcio di impedire, attraverso il suo Regolamento, l'esecuzione di tali contratti. Per tale motivo, le società che per prime hanno proceduto a negoziare individualmente i propri diritti hanno preteso l'inserimento nei relativi contratti della cosiddetta clausola Lega Calcio, al fine di scongiurare ogni rischio di carattere giuridico che potesse derivare dall'intervento della Lega Calcio nei confronti di tali contratti.

Ai fini della valutazione della restrittività della vendita collettiva dei diritti da parte della Lega Calcio, è stato ritenuto necessario distinguere tra tre prodotti oggetto di vendita: i diritti in chiaro rela-

tivi agli *highlights* delle partite di Campionato di calcio di serie A e B, i diritti delle partite di Campionato di serie A e B e i diritti relativi alle partite della Coppa Italia. La vendita centralizzata degli *highlights* sembra trovare una spiegazione economica negli elevati costi di transazione che deriverebbero dalla loro vendita individuale. La stessa esistenza del prodotto, caratterizzata dalla necessaria disponibilità della totalità delle immagini della giornata di campionato, appare legata alla modalità di vendita collettiva, poiché sembra difficilmente realizzabile la composizione di un prodotto di *highlights* basato sui diritti venduti dalle singole squadre. Pertanto, la vendita collettiva di tali diritti non è stata ritenuta restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto sembra costituire l'unica forma possibile di commercializzazione del prodotto. I diritti per la trasmissione criptata delle partite di Campionato di serie A e B delle squadre costituiscono invece prodotti che possono essere venduti singolarmente dalle società calcistiche ed essere separatamente acquistati dalle emittenti, in quanto non vi è alcun motivo per ritenere che, in assenza di vendita collettiva, non vi sarebbe interesse commerciale da parte delle emittenti ad acquistare parte di essi. Pertanto, la vendita centralizzata di questi prodotti è stata ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza, come del resto implicitamente riconosciuto dalla Lega Calcio stessa che, con le modifiche apportate al proprio regolamento, ha posto fine a tale intesa.

Quanto ai diritti relativi alle partite di Coppa Italia, è stato rilevato che la struttura stessa del torneo determina un elevato grado di incertezza relativamente al numero di partite che una squadra sarà in grado di disputare. Tale incertezza si riflette sugli acquirenti che si trovano nell'alternativa tra concludere contratti "vuoto per pieno" o attendere l'esito delle eliminatorie per individuare l'effettivo venditore. In questo contesto, la vendita centralizzata riduce i costi di transazione che deriverebbero dalla vendita individuale, stante l'elevato numero di società (squadre) partecipanti a tale manifestazione. Tuttavia, la possibilità di procedere alla vendita individuale da parte delle singole squadre, così come avviene per altre manifestazioni a eliminazione diretta, potrebbe essere resa possibile da una modifica della struttura del torneo che, introducendo una formula a gironi, facesse venire meno le considerazioni relative ai costi di transazione. Pertanto, la negoziazione centralizzata, attraverso cui la Lega Calcio ha proceduto alla commercializzazione dei diritti televisivi della Coppa Italia, è stata comunque ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In sintesi, alla luce dei riscontri fattuali e delle argomentazioni delle parti, l'Autorità ha deliberato che l'intesa avente a oggetto la

vendita collettiva dei diritti televisivi del Campionato di calcio di serie A e B e della Coppa Italia, relativamente ai periodi 1993/96 e 1996/99, ha integrato una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al riguardo è stato osservato che la negoziazione centralizzata di una parte significativa dei diritti televisivi sportivi *premium*, oltre a conferire alla Lega Calcio un elevato potere di mercato, poteva favorire l'allocazione di tali diritti in capo a un'unica emittente e, per questa via, contribuire alla chiusura del mercato della televisione a pagamento. In considerazione del fatto che, a seguito delle modifiche apportate dalla Lega Calcio al proprio Regolamento Organizzativo, l'intesa relativa alla vendita dei diritti del Campionato di serie A e B è venuta meno, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero i requisiti per l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Con lettera del 19 marzo 1999, la Lega Calcio ha formalmente presentato all'Autorità una richiesta di autorizzazione in deroga, per un periodo di sei anni, con riferimento all'intesa per la vendita collettiva dei diritti televisivi. Considerato che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, presupposto per la concessione del beneficio dell'autorizzazione in deroga è l'accertamento del carattere restrittivo dell'intesa per la quale l'istanza è presentata e che l'eventuale rilascio di un'autorizzazione non produce effetti anteriori alla data della richiesta, la richiesta presentata dalla Lega Calcio riguardava la sola vendita collettiva dei diritti relativi alla Coppa Italia con riferimento al periodo successivo alla presentazione dell'istanza. Al riguardo, la Lega Calcio ha sostenuto che la vendita centralizzata dei diritti della Coppa Italia favorirebbe la transizione da un sistema mutualistico, che ruotava intorno alla vendita collettiva di tutti i diritti, a un sistema dove, invece, larga parte dei diritti è negoziata individualmente e la mutualità viene perseguita attraverso la redistribuzione solamente di una parte dei ricavi.

Su queste basi l'Autorità ha concesso un'esonazione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, per la vendita collettiva dei diritti della Coppa Italia limitatamente ai turni a eliminazione diretta e per un periodo di tre anni, dal 30 giugno 1999 sino al 30 giugno 2002.

Le evidenze successive alla decisione dell'Autorità sembrano suggerire che l'abbandono della vendita centralizzata dei diritti televisivi non conduce necessariamente a un campionato meno incerto e interessante. Infatti, nel campionato italiano, almeno sei sono le squadre che si contendono il titolo e la distanza agonistica tra le squadre minori e i grandi club non appare incolumabile. Inoltre, il passaggio dalla negoziazione collettiva a quella individuale ha favorito l'ingresso di una seconda emittente a pagamento, creando i pre-

supposti per una maggiore concorrenzialità del mercato italiano della *pay-tv*, a vantaggio dei consumatori finali.

Gli equilibri dell'attuale assetto potranno essere tuttavia più compiutamente valutati a fronte della probabile costituzione di una lega calcistica costituita dai più prestigiosi club europei, che darebbe luogo a un campionato sovranazionale, caratterizzato da una minore esigenza di ridistribuire risorse tra i suoi partecipanti, ma anche dall'onere aggiuntivo di sussidiare i campionati nazionali. In questo nuovo scenario, le valutazioni di concorrenza in merito alle modalità di vendita dei diritti televisivi si riproporranno inevitabilmente in una dimensione non più solo nazionale.

---

## CINEMA

---

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto tre istruttorie per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di operazioni di concentrazione nel settore del cinema (GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI) e ha avviato un'istruttoria, ancora in corso, su possibili intese restrittive della concorrenza da parte di distributori ed esercenti dei cinema (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI DEI CINEMA). E' stata infine effettuata una segnalazione riguardo a un disegno di legge di iniziativa governativa relativo alla circolazione delle opere cinematografiche (PARERE SULLA DISTRIBUZIONE CINEMATOGRAFICA).

## Gli interventi dell'Autorità

### *Gruppo Cecchi Gori-Cinema di Firenze*

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Cecchi Gori Distribuzione Srl per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di due operazioni di concentrazione avvenute nel 1997, consistenti l'una nell'acquisizione della programmazione del cinema Adriano di Firenze, gestito dalla Adriano Srl, l'altra nell'acquisizione della gestione e programmazione del cinema Manzoni di Firenze. L'Autorità ha ritenuto che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, con la prima delle operazioni suddette, il Gruppo Cecchi Gori ha assunto il controllo congiunto del cinema Adriano, con la seconda il controllo esclusivo del cinema Manzoni.

Come emerso dalle risultanze istruttorie, in seguito alle suddette operazioni di acquisizione il Gruppo Cecchi Gori è venuto a controllare una quota superiore al 25% del numero di sale cinematografiche

in attività a Firenze, corrispondente a una quota superiore al 25% del fatturato della distribuzione cinematografica di prima visione nella medesima città. Le operazioni indicate erano quindi soggette all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, è stato osservato come le imprese parti del procedimento non abbiano provveduto neppure tardivamente a comunicare le operazioni in esame. Pertanto, l'Autorità ha irrogato alle società appartenenti al Gruppo Cecchi Gori sanzioni pecuniarie nella misura dello 0,2% del fatturato, per un ammontare complessivo di 152,9 milioni di lire.

### *Medusa film-Sale cinematografiche*

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle concentrazioni, in relazione all'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, di assunzione da parte di Cinema 5 Gestione della programmazione di alcune sale cinematografiche nelle città di Pavia, Firenze, Latina e La Spezia, avvenuta dal febbraio 1995 al settembre 1997.

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

Con riguardo alla richiesta delle parti di non irrogazione della sanzione, l'Autorità ha osservato che la scusabilità dell'omissione, quale presupposto per la non irrogazione della sanzione, è prospettabile con riferimento a fattispecie di particolare complessità e novità quanto alla configurabilità di un'operazione di concentrazione e solo con riferimento alla fase di prima applicazione della normativa. Tali presupposti sono stati ritenuti sussistenti solo in relazione all'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche effettuata nel 1995 nella città di Pavia. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche delle città di Firenze, Latina e La Spezia, per un ammontare

complessivo pari a 19,5 milioni di lire, corrispondente all'0,015% del fatturato realizzato dalla società Cinema 5 Gestione.

### *Gruppo Cecchi Gori-Cinema Marconi*

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione del controllo del cinema Marconi di Firenze da parte della Safin Cinematografica Spa, appartenente al gruppo Cecchi Gori. Dalle risultanze istruttorie è emerso che, a partire dalla fine del 1995, la Safin Cinematografica ha di fatto esercitato un'influenza determinante nelle attività di programmazione e gestione del cinema Marconi, sebbene dal punto di vista formale le medesime attività risultassero attribuite ad altri soggetti. In proposito, l'Autorità ha ribadito che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90.

In merito alla sussistenza dell'obbligo di comunicazione, l'Autorità ha rilevato che con l'acquisizione del cinema Marconi il gruppo Cecchi Gori è giunto a controllare nella città di Firenze più della metà del numero delle sale attive di prima visione e del fatturato da queste realizzato nell'anno precedente, superando così di gran lunga la quota stabilita dalla legge n. 153/94.

In considerazione del fatto che il gruppo Cecchi Gori non poteva ignorare i requisiti prescritti dalla legge per la sussistenza dell'obbligo di comunicazione preventiva, essendo già stato assoggettato ad altro analogo procedimento<sup>108</sup>, e che l'operazione non è stata neppure tardivamente notificata, l'Autorità ha irrogato a Safin Cinematografica una sanzione nella misura dello 0,2% del fatturato, corrispondente a 50,7 milioni di lire.

Con riferimento alla valutazione dell'impatto concorrenziale dell'operazione, l'Autorità ha escluso che essa fosse suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale la concorrenza nel mercato rilevante.

### *Accordo distributori ed esercenti cinema*

Nell'ottobre 1999, sulla base degli elementi raccolti nell'ambito del procedimento istruttorio ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI

---

108. CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE, Bollettino n. 4/1995.

CINEMATOGRAFICI LOMBARDA<sup>109</sup>, nonché di segnalazioni pervenute da parte di alcuni esercenti cinematografici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza nel settore dell'esercizio e della distribuzione cinematografica. Oggetto dell'istruttoria sono alcuni comportamenti posti in essere dai distributori di pellicole cinematografiche, dagli esercenti delle sale cinematografiche e dalle associazioni rappresentative delle due categorie volti a definire le condizioni contrattuali di noleggio dei film, i prezzi di ingresso nei cinema e le modalità di scambio delle informazioni tra distributori ed esercenti relativamente ai dati di incasso e di *audience* di ciascun cinema presente sul territorio nazionale.

L'Autorità ha rilevato l'esistenza di un accordo-quadro stipulato nel 1993 dall'Associazione Nazionale Esercenti Cinematografici (ANEC) e dall'Unione Nazionale Distributori Film (UNDF), cui ha aderito successivamente anche la Federazione Italiana Distributori-Editori Audiovisivi Multimediali (FIDAM), il quale, oltre a definire gli orientamenti in materia di prezzi di ingresso nei cinema e di politiche commerciali, regolerebbe le condizioni di prezzo per il noleggio di pellicole attraverso la suddivisione degli esercizi cinematografici in quattro fasce a seconda dell'incasso annuale lordo realizzato, cui corrisponderebbero percentuali massime di noleggio a carico degli esercenti. Inoltre, oggetto di valutazione è la pratica generalizzata denominata *blockbooking*, con la quale il noleggio di uno o più film di successo viene subordinato al noleggio di una serie di film minori, nonché l'esistenza di esclusive territoriali nella città di Roma nel noleggio dei film agli esercizi cinematografici.

Nel dicembre 1999, sulla base di elementi acquisiti nel corso di accertamenti ispettivi, l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'istruttoria in relazione a possibili intese tra distributori volte a concordare le modalità di programmazione delle pellicole cinematografiche (coordinamento delle date di uscita dei film, degli orari di inizio proiezione nelle sale cinematografiche) e le scelte di politica promozionale relative all'uscita di nuove pellicole, nonché all'applicazione di condizioni di esclusiva nei rapporti di noleggio delle pellicole tra distributori ed esercenti, oltre che nella città di Roma, anche nelle città di Milano, Catania e Salerno.

Le previsioni contenute nell'accordo-quadro e i conseguenti orientamenti adottati dalle associazioni interessate, l'applicazione generalizzata nei rapporti di noleggio delle pellicole alle sale cinematografiche di clausole di *blockbooking* sull'intero territorio nazionale e di esclusiva territoriale in relazione alle città di Roma, Milano, Catania e Salerno, nonché forme di coordinamento tra i distributori in merito alle modalità di programmazione e alle scelte di politica promozionale

delle pellicole cinematografiche potrebbero integrare gli estremi di interesse restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

### *Parere sulla distribuzione cinematografica*

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha inviato un parere al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i beni e le attività culturali, concernente le possibili distorsioni della concorrenza che si verrebbero a generare nei mercati dell'esercizio e della distribuzione cinematografica, a seguito dell'adozione di talune disposizioni contenute nel disegno di legge di iniziativa governativa recante "Disposizioni volte a favorire la circolazione delle opere cinematografiche" (AC 6467). Il disegno di legge si propone di evitare che gli esercenti cinematografici acquisiscano, attraverso operazioni di concentrazione, la disponibilità di un numero elevato di sale cinematografiche sull'intero territorio nazionale in un mercato già ampiamente caratterizzato dalla presenza di esercenti integrati verticalmente. In particolare, tali fenomeni possono comportare difficoltà di accesso al mercato, a livello di distributori, nonché una riduzione delle possibilità di scelta per i consumatori.

L'Autorità, pur condividendo tali preoccupazioni, ritiene tuttavia che alcune delle soluzioni avanzate nel disegno di legge, ovvero la previsione di limiti massimi alla disponibilità di sale cinematografiche e alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, possano finire per introdurre, nei mercati in questione, vincoli strutturali eccessivamente rigidi, con il risultato da un lato di impedire opportunità di confronto concorrenziale da parte di operatori più efficienti, dall'altro di generare incentivi alla collusione da parte dei principali operatori esistenti.

Quanto al primo profilo, ovvero la previsione di limiti massimi nella disponibilità di sale cinematografiche, l'Autorità osserva che la definizione di soglie oltre le quali viene a determinarsi in capo agli esercenti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante (articolo 1, commi 1, 2 e 3 del disegno di legge) ai sensi delle disposizioni generali contenute nella legge n. 287/90, comporterebbe una modifica dell'attuale sistema di controllo esercitato dall'Autorità, in ragione del quale la constatazione dell'esistenza di una posizione dominante non discende automaticamente dal superamento di predeterminate soglie di concentrazione, ma è piuttosto il

frutto di una più ampia valutazione circa le caratteristiche del mercato, prospettata considerando una pluralità di fattori (grado di concentrazione, numero e rilevanza dei concorrenti, facilità di accesso e così via). Ne deriva che la fissazione di soglie predeterminate per l'individuazione di una posizione dominante se da un lato garantisce maggiore certezza nelle modalità di intervento, al contempo esclude una valutazione più articolata, in grado di cogliere le peculiarità del contesto competitivo e di individuare in modo appropriato gli ostacoli al funzionamento del mercato. Secondo l'Autorità, al fine di consentire una valutazione più approfondita circa l'eventuale costituzione o rafforzamento di una posizione dominante nel contesto di mercato, le soglie previste dalla normativa non dovrebbero rappresentare dei divieti assoluti, ma piuttosto dei limiti il cui superamento determina il sorgere di un obbligo di comunicazione all'organo competente, e conseguentemente, un'analisi dell'impatto delle operazioni di concentrazione sugli assetti concorrenziali.

Peraltro l'Autorità ha rilevato, che, in via generale, l'introduzione di vincoli strutturali alla crescita delle imprese può generare l'indesiderato effetto di cristallizzare i rapporti di forza già esistenti sul mercato, inibendo lo sviluppo di operatori più efficienti in termini di rapporto prezzo-qualità dei beni e servizi offerti e inducendo gli operatori esistenti a strategie collusive volte a sminuire l'efficacia dei vincoli normativi introdotti.

Quanto al secondo profilo, ossia l'introduzione di limiti massimi alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, l'Autorità ha rilevato che la previsione per cui ogni distributore non potrebbe occupare con i propri film più del 25% delle giornate annue di programmazione di una sala cinematografica o del 40% nel caso in cui la metà dei prodotti distribuiti provenga da paesi appartenenti all'Unione europea, introduce vincoli che non soltanto appaiono inidonei al conseguimento degli obiettivi che il legislatore si prefigge, ma inoltre rischiano di avere un impatto anticoncorrenziale.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato gli effetti restrittivi della concorrenza che potrebbero derivare da tale disposizione per operatori indipendenti che volessero mantenere per un lungo periodo la proiezione di un'opera cinematografica di successo. Di fatto, la previsione di rigidi tetti nei tempi di programmazione non sembra adattarsi alla specificità dell'attività cinematografica, caratterizzata dalla difficoltà di prevedere anzitempo il successo di una pellicola e, di conseguenza, la durata ottimale di programmazione della stessa. Ne deriva che il rispetto delle soglie previste dal disegno di legge potrebbe tradursi in un assortimento non efficiente per l'esercente, il quale si vedrebbe fortemente limitato nella sua autonoma iniziativa imprendi-

toriale, con possibile detrimento del confronto concorrenziale tra esercenti e della stessa diffusione di pellicole europee e non.

Inoltre, posti di fronte alla comune esigenza di rispettare i tetti prefissati, i maggiori distributori potrebbero essere indotti a ripartirsi gli spazi nelle sale, nel tentativo di eludere le disposizioni di legge e di mantenere le rispettive quote di mercato con pregiudizio degli operatori di minori dimensioni. Questi ultimi, infatti, sarebbero costretti a cedere parte delle giornate di programmazione eventualmente reperite in una sala ai propri concorrenti, anche nei casi in cui la pellicola selezionata incontri il successo del pubblico, senza che a tale cessione corrisponda necessariamente un più agevole accesso in altre sale.

In considerazione di questi rilievi, l'Autorità ha auspicato opportuni interventi di modifica nel disegno di legge di iniziativa governativa al fine di evitare l'introduzione di possibili distorsioni della concorrenza nei mercati interessati.

## SERVIZI SANITARI

### *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale*

Nel maggio 1999, l'Autorità, nella consapevolezza delle specificità del settore sanitario che rendono particolarmente complessa la composizione tra forme organizzative che assicurino un uso efficiente delle risorse e la garanzia del diritto individuale e dell'interesse collettivo alla salute, ha ritenuto opportuno esprimere le proprie considerazioni in merito allo schema di decreto legislativo in materia di riforma del Servizio Sanitario Nazionale (di seguito SSN) approvato dal Consiglio dei Ministri in data 14 aprile 1999, in attuazione della legge delega 30 novembre 1998, n. 419. Lo schema di decreto prevede che gli obiettivi di politica sanitaria vengano perseguiti attraverso il contenimento a livello nazionale delle prestazioni complessivamente erogabili, siano queste a carico dell'assistito o del SSN. Il contenimento dell'offerta complessiva di prestazioni sanitarie entro i limiti quantitativi del fabbisogno assistenziale programmato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che la eroga e/o la finanzia, appare finalizzato alla soluzione dei problemi di asimmetria informativa tra assistiti e fornitori di prestazioni e di scelta "mediata" che caratterizzano il settore sanitario. Tali circostanze possono infatti in molti casi comportare che l'offerta non regolata di prestazioni sanitarie generi una crescita

### **Gli interventi dell'Autorità**

della domanda eccessiva e artificiale. Tuttavia, a parere dell'Autorità, la disciplina di alcuni degli strumenti all'uso previsti dallo schema di decreto, quali l'autorizzazione e l'accreditamento, specialmente ove riferiti a prestazioni a esclusivo carico dell'assistito, necessitava di revisioni per alcuni profili che avrebbero potuto risultare ingiustificatamente limitativi della concorrenza. Con riferimento a questi due strumenti, l'Autorità ha auspicato il ricorso a valutazioni fondate su criteri oggettivi in luogo dell'esercizio di potestà discrezionali.

In relazione all'autorizzazione, l'articolo 8-ter dello schema di decreto prevede che la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie siano subordinati a provvedimenti di autorizzazione amministrativa che vengono a condizionare l'ingresso degli operatori nel settore delle prestazioni sanitarie, indipendentemente dalla loro copertura a carico del SSN o a carico dei privati. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che andrebbero definiti con chiarezza il confine tra strutture e attività e, conseguentemente, la distinzione fra autorizzazione concernente la realizzazione di strutture e autorizzazione di mero esercizio delle attività. La prima autorizzazione dovrebbe essere riferita alla realizzazione e all'adattamento di strutture di elevata complessità, da indicarsi in modo tassativo nella norma primaria. Tale autorizzazione è subordinata, nell'attuale schema di decreto, a valutazioni discrezionali relative alla localizzazione territoriale delle strutture e al fabbisogno complessivo di assistenza in ambito regionale. L'Autorità ha osservato che la valutazione concernente il fabbisogno di assistenza può comportare che gli operatori già autorizzati siano indotti a incrementare la loro offerta nell'intento di diminuire il fabbisogno potenziale di assistenza dal quale dipende il numero delle strutture autorizzabili, con il risultato di ridurre le possibilità di ingresso nel settore di operatori più efficienti e, con esse, la libera scelta degli utenti. Inoltre, è stato rilevato che criteri di compatibilità finanziaria dovrebbero essere presi in considerazione solo per limitare, tramite gli accreditamenti e gli accordi, l'ingresso e la permanenza degli operatori del settore più ristretto delle prestazioni a carico del SSN, mentre non dovrebbero essere utilizzati per limitare, tramite autorizzazioni discrezionali, le possibilità degli operatori di entrare nel settore più ampio delle prestazioni che non gravano sull'erario pubblico. La seconda autorizzazione, quella di mero esercizio, dovrebbe fondarsi esclusivamente su criteri di tipo oggettivo e non discriminatorio, facendo leva sulla verifica delle necessarie abilitazioni professionali e sull'adeguatezza delle attrezzature e degli impianti sanitari.

Quanto all'istituto dell'accreditamento, esso è disciplinato dall'articolo 8-quater dello schema di decreto, che ne definisce la natu-

ra quale condizione necessaria ma non sufficiente per l'ammissione di strutture pubbliche e private all'erogazione di prestazioni a carico del SSN, ammissione consentita solo a seguito della stipula degli accordi contrattuali. Il rilascio dell'accreditamento è subordinato, oltre che alla verifica del possesso di determinati requisiti oggettivi, al rispetto degli indirizzi di programmazione regionale, ossia a una valutazione di tipo discrezionale. La stipula degli accordi è affidata, naturalmente, all'autonomia negoziale delle parti. L'Autorità ha osservato che l'accreditamento, essendo semplice pre-condizione e non definitivo presupposto per l'accesso a tale settore, dovrebbe fondarsi su valutazioni relative all'efficienza degli operatori aspiranti più che su scelte concernenti aspetti di compatibilità finanziaria e dovrebbe essere assoggettato a verifica periodica della persistenza dei requisiti. La decisione di limitare gli operatori in ragione delle risorse finanziarie può e deve trovare la sua appropriata collocazione in sede di stipula degli accordi contrattuali, i quali dovrebbero rappresentare l'esito di una selezione degli operatori fondata su di un appropriato e trasparente scrutinio. A tal fine, è della massima importanza l'istituzione della Commissione nazionale per l'accreditamento e la qualità dei servizi sanitari, prevista nello schema di decreto.

## APPALTI

Nel periodo di riferimento sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in materia di appalti pubblici e concorrenza (PARERE SULLA RIFORMA DELL'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO; SEGNALAZIONE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE DI MATERIALE RADIOGRAFICO; SEGNALAZIONE RELATIVA AI CRITERI DA SEGUIRE NELLA PREDISPOSIZIONE DEI BANDI DI GARA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI; PARERE SULLA PRESTAZIONE DEL SERVIZIO DI FONIA FISSA E MOBILE PER L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO).

### Gli interventi dell'Autorità

#### *Parere sulla riforma dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo*

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Politiche Agricole, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alla riforma dell'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA). In particolare, lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 1998, prevedeva una proroga degli atti esecutivi e dei contratti stipulati

per lo sviluppo dei sistemi informativi dell'AIMA e del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), organismo utilizzato all'AIMA per la raccolta e la gestione informatica dei dati utili alla programmazione produttiva e commerciale del settore agrario<sup>110</sup>, nonché per la gestione degli interventi connessi con l'applicazione di regolamenti comunitari e nazionali in materia di aiuti e per la gestione e l'aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo. Tale norma, ponendosi tra l'altro in contrasto con la disciplina in materia di appalti, non prevedeva il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, limitandosi a prorogare i contratti in vigore, senza peraltro fornire alcuna indicazione circa il termine di cessazione di tale proroga.

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito, come già affermato in numerose occasioni, che le procedure aperte e non discriminatorie garantiscono la migliore realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei principi della concorrenza. L'affidamento diretto, in quanto misura derogatoria rispetto al normale regime di concorrenza, deve in generale considerarsi giustificato solo se condizionato da presupposti e limiti stringenti di cui occorre dare pieno conto nella delibera di affidamento del servizio. Tale atto deve indicare quindi specificatamente le ragioni concrete che giustificano l'intervento dell'ente e la scelta di gestione che conduce all'affidamento diretto del servizio.

L'Autorità ha pertanto auspicato un ripensamento della disposizione in esame che consenta modalità di scelta dei contraenti attraverso procedure a evidenza pubblica tali da permettere, nel pieno rispetto dei principi della concorrenza, la più ampia partecipazione di imprese qualificate allo svolgimento dell'attività dell'AIMA e dell'Ente che le succederà.

### ***Segnalazione sugli appalti pubblici di forniture di materiale radiografico***

Nel luglio 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha effettuato una segnalazione in merito al contenuto dei bandi predisposti da talune Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere in materia di appalti pubblici di forniture di materiale radiografico utilizzato dalle Unità operative di diagnostica per immagini. Oggetto della segnalazione era la circostanza che diverse Aziende Sanitarie Locali, con criteri tendenzialmente uniformi, avessero prescritto nei propri bandi, pena l'esclusione dalla gara, che il materiale radiografico, gli accessori e le apparecchiature per il trattamento del materiale sensibile e per la documentazione delle immagini radiologiche, ove tali elementi facessero parte tutti della medesima offerta, recassero il marchio della medesima casa produttrice.

L'Autorità ha osservato che la previsione di prescrizioni di questo tipo è suscettibile di alterare la concorrenza tra i soggetti potenzialmente interessati a partecipare alla gara, poiché esclude le imprese che, pur essendo in grado di fornire materiale radiografico compatibile, non producono materiali recanti lo stesso marchio delle apparecchiature sviluppatrici. Tale comportamento potrebbe risultare giustificabile solo nell'ipotesi in cui la qualità e l'efficacia del risultato radiografico non possano essere garantite mediante l'accertamento della mera compatibilità dei vari elementi che concorrono alla formazione dell'immagine diagnostica, ossia mediante il ricorso a misure meno restrittive. Con riferimento al caso di specie, dalle informazioni acquisite è emerso che, se per le attrezzature di più recente tecnologia, quali le sviluppatrici automatiche in luce ambiente e le stampanti "a secco" la prescrizione del marchio unico, in quanto necessaria a ottimizzare la qualità dell'immagine diagnostica, può ritenersi giustificata, la stessa conclusione non vale per le altre ipotesi. Relativamente a queste ultime, infatti, la richiesta del marchio unico, più che come strumento di garanzia qualitativa del risultato diagnostico, opera come condizione ostativa alla partecipazione alle gare e, quindi, come strumento di limitazione degli accessi al mercato. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato l'adozione di opportune misure affinché nei bandi e nell'ammissione alle gare relative agli appalti di forniture di materiale radiografico vengano tenuti in maggiore considerazione i principi della concorrenza.

***Segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici***

L'Autorità ha sempre dedicato particolare attenzione al settore degli appalti pubblici (lavori, forniture e servizi). In quest'ambito, l'attività si è prevalentemente concentrata sull'analisi della conformità con i principi della concorrenza dei meccanismi previsti dai bandi di gara emanati dalle Amministrazioni appaltanti per la selezione delle imprese fornitrici di beni e servizi. Le numerose segnalazioni ricevute hanno infatti messo in evidenza che diverse Amministrazioni appaltanti adottano comportamenti e prassi in grado di determinare distorsioni del corretto funzionamento del mercato, con effetti negativi sui meccanismi di formazione della domanda pubblica e, perciò, sul costo dei beni, dei servizi o dei lavori appaltati.

Pertanto l'Autorità, nel dicembre 1999, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti delle Regioni, ai Sindaci, ai Presidenti delle Comunità Montane, ai Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali una segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici.

In tale segnalazione è stato anzitutto sottolineato che per selezionare le imprese la procedura a evidenza pubblica costituisce la regola, mentre l'Amministrazione può utilizzare la trattativa privata soltanto nei casi previsti espressamente (e tassativamente) dalla normativa comunitaria e nazionale. Poiché le deroghe previste dalla legge sono volte a tutelare un interesse pubblico concreto che verrebbe meno ove si adottasse il meccanismo della gara, l'Amministrazione non può giustificare la disapplicazione delle norme in materia di gare invocando la sussistenza di un generico interesse pubblico. La trattativa privata è ammissibile, inoltre, soltanto se rappresenta l'unico strumento disponibile per conseguire il preminente interesse pubblico (criterio della proporzionalità) tutelato dalla legge.

A questo ultimo proposito, l'Autorità ha sottolineato che la promozione dell'interesse pubblico si realizza anche attraverso la tutela di un mercato concorrenziale; infatti, il periodico raffronto concorrenziale tra più operatori è in grado di minimizzare la spesa pubblica e incentivare l'efficienza produttiva e organizzativa delle imprese. Pertanto, la segnalazione ha auspicato il più ampio utilizzo di procedure concorsuali a evidenza pubblica, anche in quei rari casi in cui la legge consente che la gara sia facoltativa. Tale criterio dovrebbe governare anche i casi di assegnazione degli appalti pubblici di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

Date queste premesse di carattere generale, l'Autorità si è soffermata su alcune questioni connesse alla diffusa presenza nei bandi di gara di criteri di selezione delle imprese ingiustificatamente restrittivi. Con riferimento all'oggetto della gara, l'Autorità ha, anzitutto, rilevato che le Amministrazioni appaltanti non dovrebbero ricomprendere in un unico bando prestazioni che ben potrebbero da sole costituire oggetto di un singolo appalto. In caso contrario, esiste il rischio di precludere l'accesso agli operatori che, pur potendo profittevolmente realizzare una singola prestazione, non sono in grado di svolgere l'insieme delle prestazioni indicate nell'oggetto del bando di gara. In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che le Amministrazioni appaltanti dovrebbero evitare di frazionare il progetto in singoli lotti sprovvisti di una propria funzione tecnica. Tale

prassi, realizzata sovente per eludere la normativa comunitaria sugli appalti pubblici, produce l'effetto di precludere l'accesso alla gara delle imprese estere. In terzo luogo, l'Autorità ha fatto presente che le Amministrazioni appaltanti violano i principi della concorrenza quando identificano i beni e servizi richiesti tramite il riferimento a una marca, a un marchio, a uno specifico organismo che ne abbia certificato la qualità ovvero alla circostanza che l'impresa che li produce abbia già svolto per l'Amministrazione attività analoghe a quelle oggetto della gara. Tale comportamento, infatti, favorisce alcuni operatori a scapito di altri in funzione di parametri non correlati alle rispettive capacità tecniche.

Al fine di tutelare adeguatamente l'interesse pubblico al corretto adempimento degli obblighi contrattuali, le Amministrazioni appaltanti richiedono alle imprese di indicare nella domanda di partecipazione alla gara tutta una serie di requisiti volti a dimostrare idoneità tecnica e solidità economica e finanziaria. A questo proposito l'Autorità ha sottolineato che tali requisiti devono rispondere a esigenze oggettive dell'amministrazione e, più in generale, ai principi di ragionevolezza e di imparzialità che regolano il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa. Di conseguenza, l'Autorità ha auspicato che le Amministrazioni appaltanti non vincolino la partecipazione alla gara al superamento di una determinata soglia di fatturato calcolata sul solo mercato geografico di riferimento. Tale criterio non è idoneo a valutare la capacità tecnica ed economica di un'impresa e, allo stesso tempo, esclude tutti gli operatori capaci di svolgere la prestazione richiesta sulla base di esperienze acquisite su mercati geografici diversi. Inoltre, e più in generale, l'Autorità ha ribadito che esigere dalle imprese la dimostrazione di un fatturato molto elevato, sproporzionato rispetto al valore del bene o del servizio richiesto, si traduce in una discriminazione nei confronti degli operatori di minori dimensioni che sarebbero in grado di partecipare alla gara. Analogo effetto distorsivo si determina anche nel caso in cui l'Amministrazione appaltante richieda il raggiungimento di una determinata soglia di fatturato per un numero di anni sproporzionato rispetto all'oggetto del contratto. Infine, l'Autorità ha sottolineato che, ai sensi della normativa vigente, il criterio del fatturato non può essere utilizzato per escludere dalla gara le imprese in grado di dimostrare diversamente la propria capacità economica e finanziaria.

La segnalazione ha anche affrontato il tema della compatibilità con i principi sanciti dalla legge n. 287/90 della partecipazione a una gara d'appalto mediante la costituzione di un raggruppamento temporaneo di imprese. L'Autorità ha ravvisato tale compatibilità quando il raggruppamento temporaneo di imprese consente a

soggetti che operano in fasi differenziate di una stessa filiera di presentare la propria offerta a gare a cui individualmente non sarebbero in grado di partecipare. Se, al contrario, i raggruppamenti temporanei di imprese sono costituiti tra soggetti che producono il medesimo bene o servizio e che avrebbero potuto partecipare individualmente alla gara di appalto (in considerazione della loro dimensione e della capacità produttiva disponibile) la compatibilità con la legge n. 287/90 può venir meno. In ogni caso, i bandi di aggiudicazione non dovrebbero prevedere che i requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria debbano essere soddisfatti dalle singole imprese associate nel raggruppamento, anziché dal raggruppamento nel suo complesso.

L'intervento dell'Autorità si è soffermato, infine, sui problemi concorrenziali legati alla gestione dei servizi pubblici locali attraverso le società miste di cui all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali sono interessate da un significativo processo di riforma. Al momento, tuttavia, le società miste controllate dagli enti pubblici locali possono ancora assumere con un "affidamento" diretto (senza gara) la gestione dei servizi pubblici locali. Nella prassi, inoltre, alcune società miste forniscono alle amministrazioni locali servizi ulteriori rispetto a quelli di cui sono affidatarie dirette, senza che le amministrazioni ricorrano alle prescritte procedure a evidenza pubblica. Alcune segnalazioni hanno anche evidenziato che spesso le società miste forniscono lavori, beni e servizi senza il previo esperimento di procedure concorsuali.

Al fine di evitare l'elusione delle norme che impongono il ricorso alle procedure a evidenza pubblica nell'attività di acquisto di beni e servizi da parte dell'Amministrazione, l'Autorità ha invitato gli enti locali a limitare l'oggetto sociale delle società miste di cui all'articolo 22 della legge n. 142/90 alle sole attività che costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico affidato. È stato, infine, auspicato che venga applicata la normativa sugli appalti pubblici per l'aggiudicazione degli appalti di fornitura, lavori e servizi da parte delle società miste, quando esse siano definibili amministrazioni appaltanti.

#### ***Parere sulla prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l'Amministrazione dello Stato***

Nel luglio 1999, su richiesta del Provveditore Generale dello Stato, l'Autorità ha espresso un parere in merito alla predisposizione di uno schema di bando di gara per la prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l'Amministrazione dello Stato<sup>111</sup>.

Tenuto conto dell'avvenuto mutamento del quadro regolamentare italiano nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha innanzitutto osservato che l'*iter* procedurale previsto per l'assegnazione del servizio richiesto rispondeva complessivamente ai principi derivanti dalla normativa a tutela della concorrenza, in quanto conforme ai criteri di pubblicità e trasparenza che devono caratterizzare le procedure a evidenza pubblica. In tal senso, il frazionamento in lotti funzionali della prestazione richiesta, relativamente ai due servizi di telefonia fissa e mobile, appariva idoneo a garantire la partecipazione alla gara di soggetti che non dispongono, cumulativamente, delle licenze per la fornitura di entrambi i servizi.

Inoltre, in merito alle disposizioni contenute nel bando di gara concernenti l'obbligo per l'aggiudicatario di versare un deposito cauzionale pari a venti miliardi di lire per il servizio di telefonia fissa e di tre miliardi di lire per quello di telefonia mobile, l'Autorità ha osservato come tale somma andrebbe, di norma, commisurata al valore dell'appalto, la cui entità non è predeterminata, bensì risulta indicata *ad relationem* sulla base dei flussi di traffico telefonico di competenza dell'Amministrazione appaltante. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'importo della cauzione risulti effettivamente proporzionato al valore della prestazione e non costituisca un disincentivo per la partecipazione alla gara di operatori di dimensioni minori.

Infine, relativamente alla volontà dell'Amministrazione di bandire in seguito una nuova gara per la realizzazione di un servizio di telefonia fissa e mobile integrato in un'unica rete privata virtuale della Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha auspicato che tale nuova procedura avvenga quando sarà possibile la partecipazione alla gara, in forma individuale o associata, di un adeguato numero di operatori di telecomunicazioni.

---

111. Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, circolare 5 agosto 1999, "Affidamento del servizio di telefonia fissa e mobile dal 1° gennaio 2000".

## ALTRI SETTORI DI INTERVENTO

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

#### **Gli interventi dell'Autorità** *Segnalazione sulle norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*

Nel novembre 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato una segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti del Consiglio e della Giunta Regionale della Regione Toscana in merito ad alcuni problemi derivanti dall'applicazione dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Toscana del 18 maggio 1998, n. 25 recante "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati". Tale disposizione prevede che a tutti gli enti, istituti, aziende o amministrazioni soggetti a vigilanza della Regione, delle Province o dei Comuni sia fatto divieto di utilizzare nelle proprie mense, per la somministrazione degli alimenti o delle bevande, contenitori o stoviglie a perdere.

In proposito, è stato osservato come la normativa comunitaria e nazionale in materia sia passata da un approccio alla questione ambientale fondato su una politica di meri divieti, a un altro ispirato alla promozione di una corretta valutazione e conseguente gestione preventiva dell'impatto ambientale da parte delle imprese. In quest'ottica, le diverse normative a tutela dell'ambiente hanno previsto incentivi economici per i produttori che si fanno carico del problema ambientale nella fase di elaborazione delle loro politiche commerciali e disincentivi economici per coloro che non si conformano a tale criterio.

L'Autorità ha osservato che la Regione Toscana, nell'adottare una disposizione che esclude a priori l'utilizzo nelle mense delle stoviglie a perdere, non sembra affatto aver considerato, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa di riferimento, le capacità delle imprese fornitrici di tali beni di gestire efficacemente anche la fase *post vitam* del prodotto. Più in particolare, la legge di fatto non lascia nessuno spazio a considerazioni sul possibile recupero dei prodotti monouso in plastica e sul loro riciclaggio, suscettibili di produrre anche effetti positivi per l'ambiente, quali, ad esempio, la riduzione dell'uso di prodotti detergenti inquinanti, e al contempo in grado di rispettare le esigenze di sviluppo e mantenimento di possibilità concorrenziali. Ciò ha comportato l'introduzione di una limi-

tazione per le società produttrici di stoviglie e contenitori a perdere sproporzionata rispetto al perseguimento dell'interesse alla tutela dell'ambiente, che ha determinato un'ingiustificata chiusura del mercato per un numero rilevante di soggetti economici. Pertanto, l'Autorità ha auspicato un intervento legislativo volto a rimuovere le restrizioni dell'iniziativa economica nel settore non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale.

***Segnalazione relativa allo smaltimento di rifiuti nella provincia di Parma***

Nel novembre 1999 l'Autorità, allo scopo di contribuire a una più completa tutela della concorrenza e del mercato, ha segnalato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcuni problemi collegabili alle modalità di definizione del divieto di esportazione di rifiuti non pericolosi contenuto nel Piano infraregionale della Provincia di Parma. Sotto un profilo generale, la disciplina della materia trae origine dalla giurisprudenza e dalla normativa comunitaria che istituiscono un sistema di gestione incardinato sui principi dell'autosufficienza e della prossimità e volto a garantire la riduzione dei movimenti di rifiuti all'interno della Comunità. Tuttavia, occorre rilevare che, sempre secondo l'orientamento comunitario, i rifiuti, indipendentemente dalla loro riciclabilità, sono considerati "prodotti"; ciò comporta che eventuali ostacoli alla loro circolazione dovrebbero trovare giustificazione nell'articolo 30 (*ex* 36) del Trattato, o in una delle esigenze imperative ammesse dal diritto comunitario, tra le quali figura senz'altro la protezione dell'ambiente. In quest'ultimo caso, trattandosi di un'esigenza non menzionata espressamente nell'articolo 30, affinché i divieti di esportazione di rifiuti possano costituire una misura giustificata è necessario che si tratti di divieti indistintamente applicabili e strumentali all'attuazione dei principi della prossimità e dell'autosufficienza.

Nel caso di specie, tuttavia, è stato rilevato che l'amministrazione provinciale, a causa della situazione di eccedenza di rifiuti dovuta alla saturazione delle discariche esistenti e ai ritardi nell'entrata in funzione di nuove discariche, ha consentito, con alcuni provvedimenti individuali, alla Azienda Municipale Nettezza Urbana di Parma di conferire i rifiuti in impianti di smaltimento situati al di fuori del territorio provinciale. L'Autorità ha argomentato, al riguardo, che il divieto di esportazione può considerarsi funzionale alla realizzazione di un sistema basato sui principi della prossimità e dell'autosufficienza solo nel caso in cui gli impianti di smaltimento siano in grado di smaltire i rifiuti prodotti nel territorio e quindi idonei a eliminare qualsiasi movimentazione di rifiuti. In caso contrario, il divieto all'esportazione, aumentando la quantità

di rifiuti accumulati nel territorio, non costituisce una misura giustificata al fine del soddisfacimento dell'interesse ambientale. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'amministrazione introduca divieti di esportazione dei rifiuti solo nei casi in cui i locali impianti di smaltimento siano in grado di smaltire tutti i rifiuti prodotti nel territorio provinciale, dando concreta attuazione ai principi dell'autosufficienza e della prossimità.

### *Parere sul riordino dei servizi pubblici locali*

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri un parere relativo al disegno di legge recante "Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie" (AS 4014, XIII Legislatura). Il disegno di legge era volto a promuovere l'apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali mediante la riforma della disciplina delle forme di gestione dei servizi a rilevanza industriale (distribuzione di energia, erogazione del gas, gestione del ciclo dell'acqua e dei rifiuti solidi urbani e assimilati, nonché trasporto collettivo) e dei servizi esclusi da tale categoria.

Il parere dell'Autorità ha sottolineato i molteplici aspetti positivi dal punto di vista concorrenziale del disegno di legge, ne ha evidenziato gli elementi contraddittori o potenzialmente distorsivi e ha, infine, indicato alcuni criteri da tenere presenti all'atto della redazione del Regolamento attuativo previsto dal disegno di legge medesimo per completare il quadro normativo di riferimento dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, il disegno di legge aveva previsto che i servizi fossero "affidati" esclusivamente in base a gara e che i rapporti tra ente locale e gestori fossero regolati da un "contratto di servizio". A quest'ultimo proposito, l'Autorità ha indicato la necessità che la legge qualifichi con maggiore chiarezza la natura dell'"affidamento". Esiste, infatti, il pericolo che nella prassi tale "affidamento" possa essere assimilato a una concessione amministrativa, strumento strutturalmente più restrittivo della concorrenza di altri, anche quando la concessione sia conferita con gara. In particolare, per l'espletamento dei servizi già liberalizzati o in procinto di essere liberalizzati, dovrebbe al più essere prevista un'autorizzazione amministrativa, in luogo della più onerosa procedura di "affidamento" tramite gara, necessaria soltanto nei casi in cui le caratteristiche tecnologiche o economiche del mercato impongano una limitazione del numero dei soggetti ammessi a operare. Così la gestione delle attività

di vendita del gas naturale, di recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di trasporto di linea a livello locale (fatta eccezione per la gestione e lo sviluppo della rete ferroviaria) non dovrebbe essere oggetto di affidamento.

Per i servizi diversi da quelli a “rilevanza industriale”, l’articolo 22, comma 3, del disegno di legge prevedeva l’affidamento, diretto o in base a gara, ovvero l’esercizio tramite istituzione o in economia quando “le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza”. Al riguardo, l’Autorità ha auspicato che il Regolamento attuativo enunci chiaramente i criteri per limitare il più possibile le esclusioni dalla concorrenza delle attività riconducibili a servizi non industriali.

L’articolo 23, comma 9, aggiungeva che il Regolamento governativo poteva individuare i “servizi pubblici locali che sono svolti in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa”. L’Autorità, al fine di evitare che in tale ultima norma potesse leggersi una qualificazione dei servizi in concorrenza come categoria eccezionale e circoscritta da apposite norme regolamentari, in contrasto con l’articolo 86 (*ex* 90), comma 2, del Trattato CE (secondo cui i servizi soggetti alla concorrenza costituiscono la regola), ha sottolineato che dalla legge dovrebbe risultare con chiarezza che i servizi locali, o segmenti di servizi, non ricompresi fra quelli soggetti al regime di affidamento, con gara o diretto (in base all’articolo 22, commi 2 e 3), sono comunque da considerarsi liberi e in concorrenza e che la normativa dovrebbe specificare quali di essi siano esercitabili solo previo rilascio di un’autorizzazione amministrativa.

Il parere si sofferma brevemente anche sulla disciplina delle società miste controllate dagli enti pubblici locali, cui il disegno di legge consente di assumere con un affidamento diretto (senza gara) la gestione dei servizi pubblici non aventi rilevanza industriale che non possono essere svolti in regime di concorrenza. Con l’intento di evitare che le società miste svolgano a vantaggio dell’ente locale “affidante” anche attività che non costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico, con ciò eludendo il ricorso alle procedure a evidenza pubblica, l’Autorità ha sottolineato l’opportunità di inserire nel disegno di legge precisi limiti all’oggetto sociale di tali società.

Il parere evidenzia, altresì, che dalla lettura congiunta della norma che impedisce a qualsiasi società affidataria diretta, nazionale o estera, di partecipare alle gare per l’affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale e della norma che esclude l’applicazione di tale divieto, per tutta la fase transitoria (di sospensione dell’efficacia della legge), alle imprese operanti in Italia, attualmente affidatarie dirette, potrebbe derivare una illegittima discriminazione tra operatori nazionali ed esteri.

Particolare attenzione è stata, inoltre, rivolta dall'Autorità alle modalità di espletamento delle gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali, nonché alla predisposizione dei relativi bandi. In particolare, ogni gara dovrebbe tener presente le peculiarità di ciascun tipo di servizio ed essere strutturata in modo da favorire il raggiungimento dell'efficienza, giungendo, ad esempio, a indicare l'area geografica ottimale di espletamento del servizio. Inoltre, nei bandi di gara dovrebbe essere il più possibile evitata l'inclusione di requisiti non strettamente necessari o non proporzionati rispetto all'esigenza di garantire la capacità economico-finanziaria e operativa delle imprese partecipanti.

L'Autorità ha auspicato, infine, la massima riduzione possibile della durata delle proroghe delle gestioni esistenti, disciplinata dalle norme transitorie previste dal disegno di legge. La notevole durata complessiva delle proroghe degli affidamenti diretti e delle concessioni in essere, infatti, è in grado di ritardare sensibilmente l'avvio del processo di apertura alla concorrenza dei servizi a rilevanza industriale e, consentendo il consolidamento delle gestioni esistenti, può tradursi in un ostacolo all'accesso al mercato da parte di nuovi operatori, in contrasto con gli obiettivi stessi della liberalizzazione. Al 31 marzo 2000, è ancora in corso il processo di riforma della disciplina dei servizi pubblici locali.

# 2

## I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE

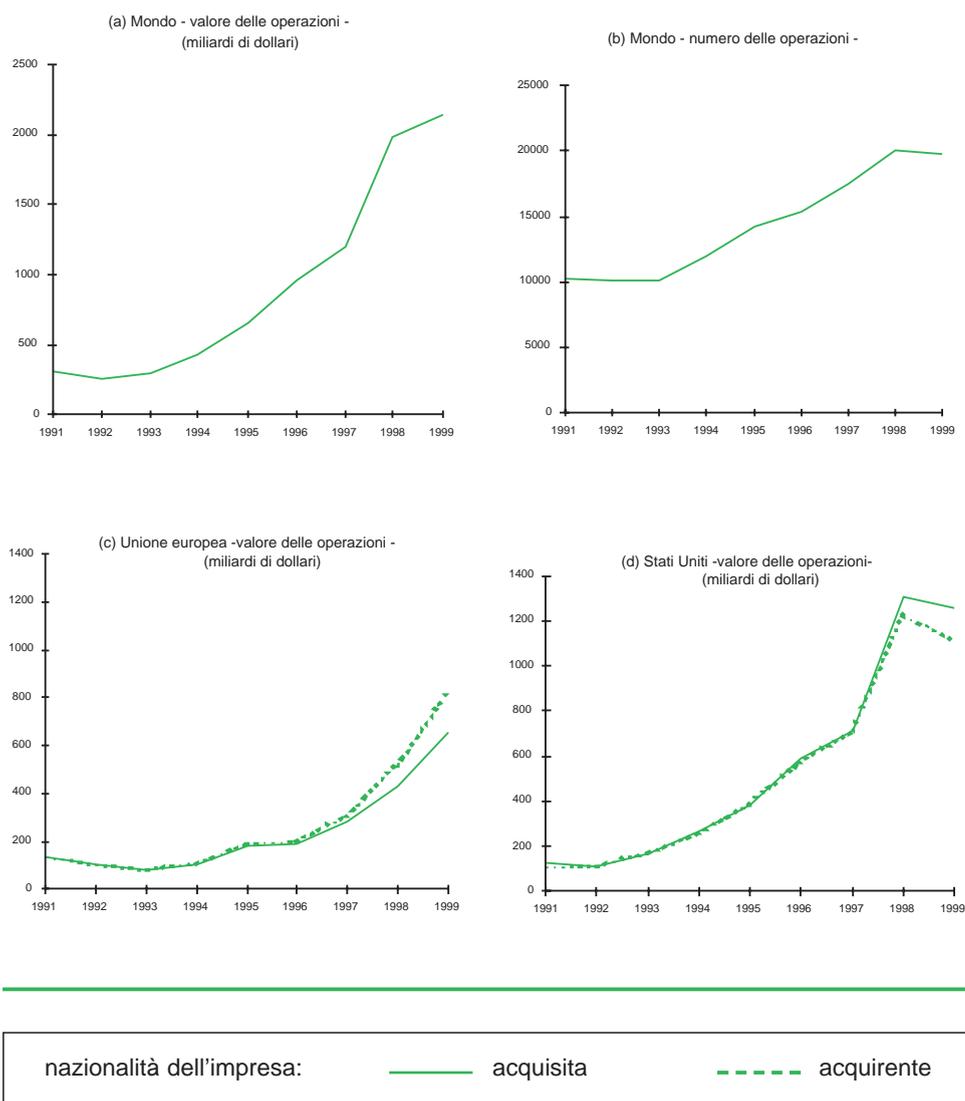
### FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI NOVANTA

Su scala mondiale, i valori delle operazioni di fusione e acquisizione si sono attestati nel 1999 sugli elevati livelli raggiunti l'anno precedente (FIGURA 2.1)<sup>1</sup>, consolidando una tendenza manifestatasi dalla metà degli anni Novanta in poi.

Concentrando l'attenzione sulle due aree economiche che più hanno contribuito a tali andamenti (Stati Uniti e Unione europea), i dati relativi al 1999 sembrano evidenziare un fenomeno che era già emerso nella seconda metà del 1998 e già rilevato nella Relazione dello scorso anno: il valore delle acquisizioni realizzate da operatori comunitari, sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea, sopravanza i flussi altrettanto consistenti di operazioni aventi come obiettivo le imprese comunitarie, al contrario di quanto avviene con riferimento alle imprese statunitensi (FIGURA 2.1 (c) e (d), dove è netta la "forbice" fra soggetti acquirenti e acquisiti, di segno opposto nelle due aree geografiche menzionate e sostanzialmente costanti in entrambi i semestri del 1999).

1. Le statistiche commentate nella prima parte del capitolo sono estratte dalla banca dati M&A della società Thomson Financial Securities Data. Le operazioni si riferiscono a tutte le transazioni, completate nel periodo di analisi, che comportano una

modifica della proprietà. Il valore delle operazioni non è disponibile per tutte le transazioni; si assume, tuttavia, un buon grado di copertura delle operazioni principali.

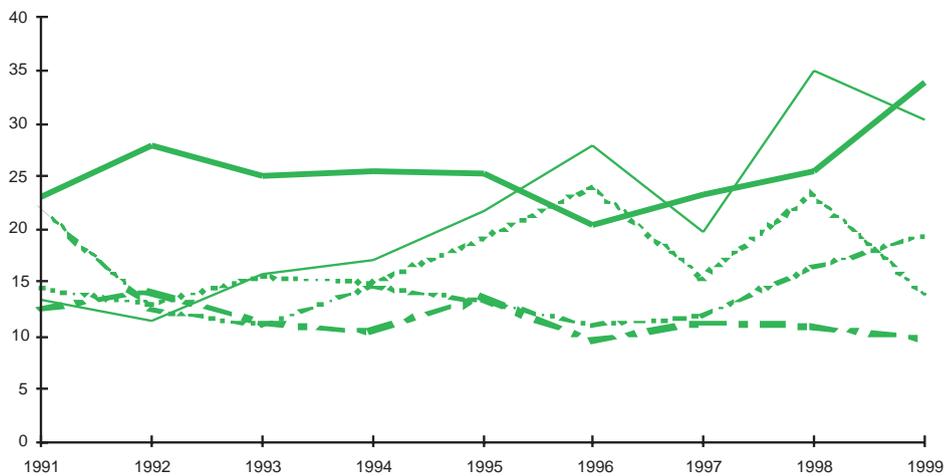
**FIGURA 2.1 -Valore delle operazioni di fusione e acquisizione fra imprese (1991-1999)**

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

La “forbice” fra i valori relativi a soggetti acquirenti e acquisiti trova riscontro negli andamenti delle operazioni *cross border*<sup>2</sup>, in merito alle quali si rileva una forte attitudine all'internazionalizzazione attiva da parte delle imprese comunitarie, a fronte di una tendenza di segno opposto per le imprese di nazionalità statunitense (FIGURA 2.2). In generale, le transazioni di natura internazionale crescono più delle operazioni nel loro complesso, tanto che alla fine

degli anni Novanta oltre un terzo del valore delle operazioni di fusione e acquisizione riguardava transazioni tra *partner* di nazionalità diversa.

**FIGURA 2.2 - Incidenza percentuale del valore delle operazioni *cross border*(\*) sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione (1991-1999)**

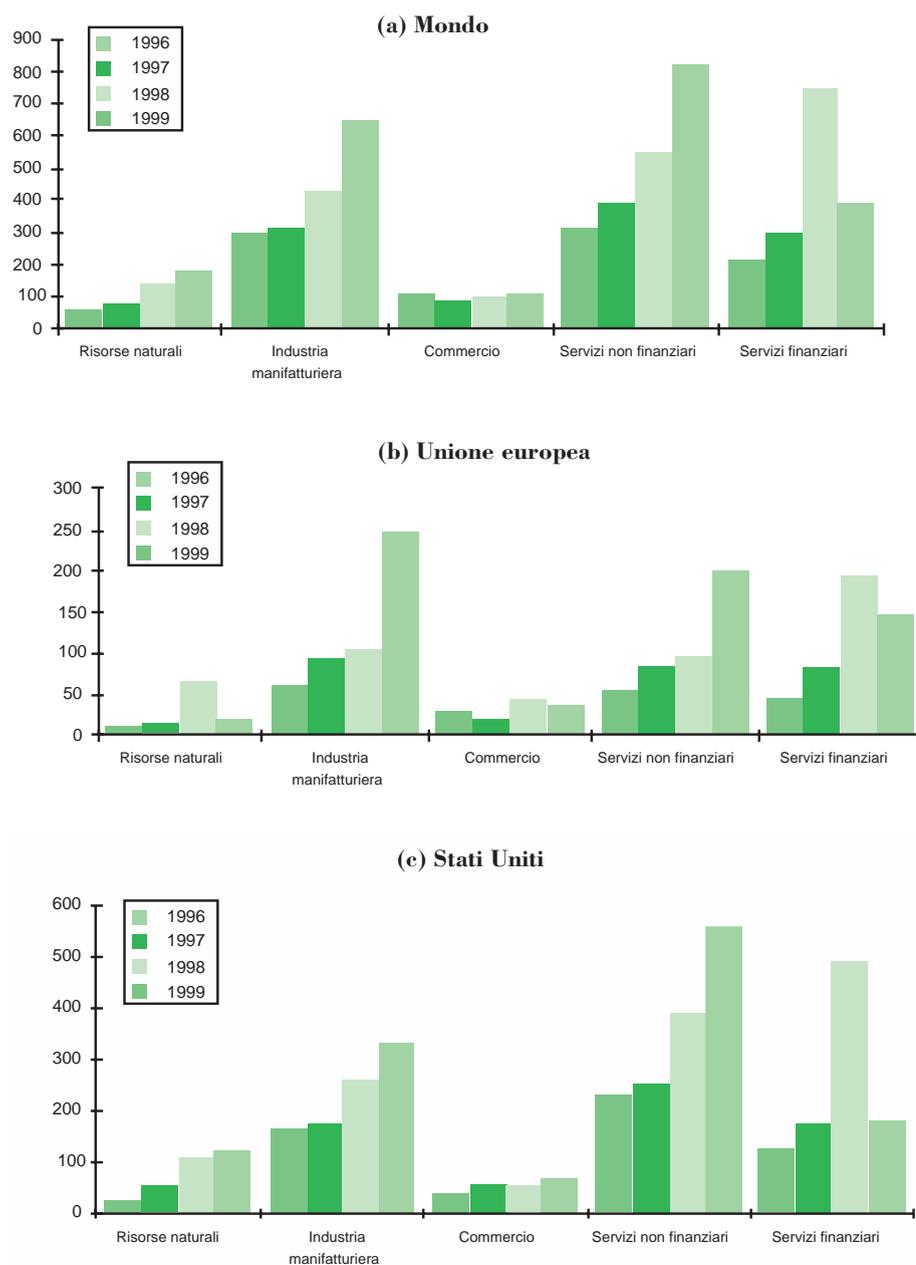


(\*) Il dato mondiale delle operazioni *cross border* è una media ponderata dei dati nazionali; l'incidenza per l'Unione europea è invece calcolata con riferimento all'area comunitaria nel suo complesso.

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

L'incremento del valore delle transazioni fatto registrare nel 1999 (8,7% a livello mondiale) è sostenuto in particolare da fusioni e acquisizioni fra imprese che operano nei settori manifatturiero, soprattutto nell'Unione europea, e dei servizi non finanziari, soprattutto negli Stati Uniti. Il settore dei servizi finanziari, che aveva caratterizzato l'anno precedente con operazioni di grande rilievo (FIGURA 2.3), fa registrare una netta flessione in termini di valore delle transazioni nell'Unione europea ma soprattutto negli Stati Uniti.

2. Per i paesi membri dell'Unione europea, le operazioni *cross border* sono definite rispetto all'area comunitaria nel suo complesso.

**FIGURA 2.3 - Valore delle operazioni di concentrazione per settore e nazionalità dell'impresa acquisita 1996-1999 (miliardi di dollari)**

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

Analizzando in maggior dettaglio la distribuzione settoriale del valore delle transazioni (TAVOLA 2.1), i servizi di telecomunicazione emergono come il settore di gran lunga più interessato da un processo di consolidamento, in maniera uniforme a livello mondiale.

**TAVOLA 2.1 – Distribuzione percentuale e graduatoria settoriale delle operazioni di fusione e acquisizione realizzate nel 1999**

Settore dell'impresa acquisita	Mondo		Stati Uniti		Unione Europea		Italia	
	% valore	rango	% valore	rango	% valore	rango	% valore	rango
Telecomunicazioni	14,40	1	14,86	1	16,04	1	57,16	1
Banche	7,44	2	5,52	5	11,35	2	32,45	2
Estrazione di petrolio e gas	7,35	3	8,69	3	2,01	14	-	-
Servizi radiotelevisivi	6,17	4	9,67	2	1,35	20	-	-
Servizi per le imprese	5,95	5	7,84	4	3,41	8	0,09	17
Servizi elettrici, gas e acqua	4,41	6	4,38	7	3,32	9	-	-
Assicurazioni	4,07	7	4,53	6	2,96	10	0,01	27
Apparecchiature elettriche ed elettroniche	3,50	8	2,72	11	4,37	5	0,47	9
Prodotti chimici	3,37	9	1,32	18	7,35	3	0,03	26
Prodotti farmaceutici	3,08	10	1,55	16	6,82	4	0,01	28
<i>Altri settori rilevanti per l'Italia:</i>								
Altri istituti di credito	1,21	23	0,77	31	0,94	24	2,72	3
Servizi immobiliari	2,70	12	1,76	14	3,95	6	2,02	4
Strumenti di precisione	2,02	16	2,85	10	0,83	27	1,24	5
Prodotti alimentari	1,19	24	0,69	33	1,76	15	1,01	6
<i>Aggregati settoriali:</i>								
<b>SERVIZI NON FINANZIARI</b>	<b>38,09</b>	<b>1</b>	<b>44,32</b>	<b>1</b>	<b>30,63</b>	<b>2</b>	<b>57,64</b>	<b>1</b>
<b>INDUSTRIA MANIFATTURIERA</b>	<b>29,95</b>	<b>2</b>	<b>26,35</b>	<b>2</b>	<b>37,66</b>	<b>1</b>	<b>3,91</b>	<b>3</b>
<b>SERVIZI FINANZIARI</b>	<b>18,21</b>	<b>3</b>	<b>14,64</b>	<b>3</b>	<b>22,71</b>	<b>3</b>	<b>38,11</b>	<b>2</b>
<b>RISORSE NATURALI</b>	<b>8,49</b>	<b>4</b>	<b>9,54</b>	<b>4</b>	<b>2,85</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>5</b>
<b>COMMERCIO</b>	<b>5,10</b>	<b>5</b>	<b>5,06</b>	<b>5</b>	<b>5,87</b>	<b>4</b>	<b>0,34</b>	<b>4</b>
<b>ALTRO</b>	<b>0,17</b>	<b>6</b>	<b>0,09</b>	<b>6</b>	<b>0,28</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>		<b>100,00</b>		<b>100,00</b>		<b>100,00</b>	

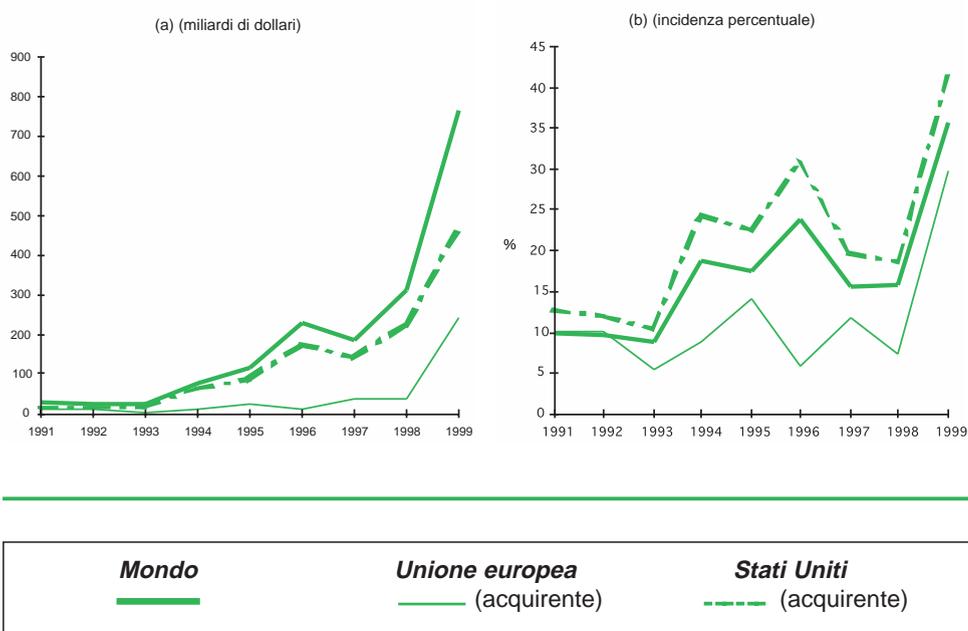
Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

I paesi dell'Unione europea si caratterizzano, nel 1999, per un'attività di concentrazione ancora consistente nel settore bancario, seguito dalle industrie chimica e farmaceutica. Negli Stati Uniti, invece, il comparto delle telecomunicazioni è seguito dal settore dei *media* e da quello petrolifero. Al di là di queste differenze, tra i settori maggiormente interessati da fenomeni di crescita esterna vi sono, oltre a banche e telecomunicazioni, le *utilities* (elettricità, gas e acqua), le assicurazioni e i servizi per le imprese (principalmente acquisizioni di imprese di servizi informatici). In alcuni di questi settori (telecomunicazioni, *utilities*, banche), da tempo interessati da

processi di liberalizzazione dei mercati, attraverso operazioni di concentrazione si perseguono strategie di ristrutturazione delle imprese, di ricerca di alleanze strategiche e, in generale, di riposizionamento nel nuovo contesto concorrenziale.

La componente tecnologica caratterizza decisamente i processi di concentrazione realizzati nel corso del 1999: le acquisizioni di imprese ad alta tecnologia fanno registrare un incremento in valore, a livello mondiale, pari al 145% rispetto all'anno precedente (FIGURA 2.4). Questo fenomeno ha interessato sia il mercato comunitario che quello statunitense: nel primo caso, il valore di questa categoria di transazioni è incrementato di oltre cinque volte; nel secondo caso è circa raddoppiato. Si noti tuttavia che, all'interno di questa categoria di operazioni, le acquisizioni da parte di imprese statunitensi rappresentano, nel 1999, circa il 60% del valore delle operazioni a livello mondiale, a fronte di un'incidenza pari al 30% nell'Unione europea.

**FIGURA 2.4 - Acquisizioni di imprese ad alta tecnologia 1991-1999: (a) valore delle transazioni (miliardi di dollari); (b) incidenza percentuale sul valore complessivo delle transazioni**

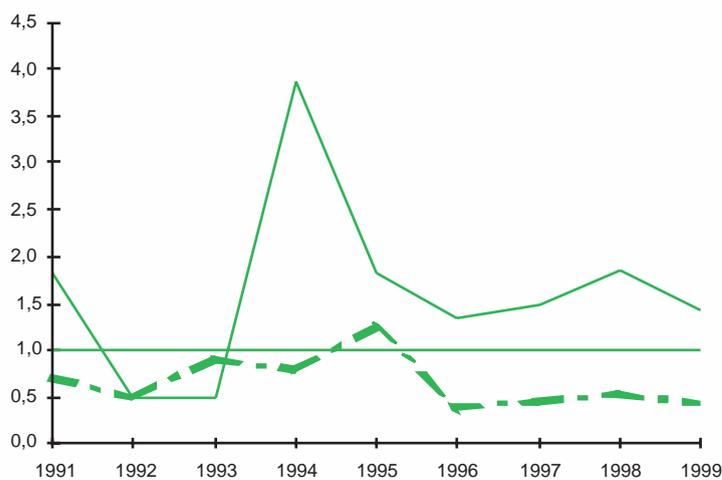


Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

La crescita delle acquisizioni di imprese *high-tech* si è manifestata, all'interno dell'area comunitaria, anche attraverso la ricerca di *partner* esterni all'Unione europea, contribuendo ad accelera-

re i processi di internazionalizzazione già in atto (FIGURA 2.5). Per le imprese comunitarie, l'incidenza delle operazioni *cross border* nei settori ad alta tecnologia, che consentono di acquisire tecnologie e conoscenze sviluppate altrove, risulta più elevata dell'incidenza rilevata negli altri settori. Esattamente il contrario si osserva per gli Stati Uniti.

**FIGURA 2.5 – Operazioni *cross border*: rapporto fra incidenza nel settore ad alta tecnologia e incidenza complessiva (1991 – 1999)**



— Unione europea (acquirente)      - - - Stati Uniti (acquirente)

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

All'interesse per l'acquisizione di imprese ad alta tecnologia è in gran parte legata l'intensificazione del processo di consolidamento nei comparti manifatturiero e dei servizi non finanziari. Circa il 50% del valore del complesso delle transazioni registrate in questi due comparti riguarda l'alta tecnologia, con un'incidenza di acquisizioni di imprese *high-tech* in termini di nazionalità dell'impresa acquirente generalmente più elevata negli Stati Uniti rispetto all'Unione europea (TAVOLA 2.2).

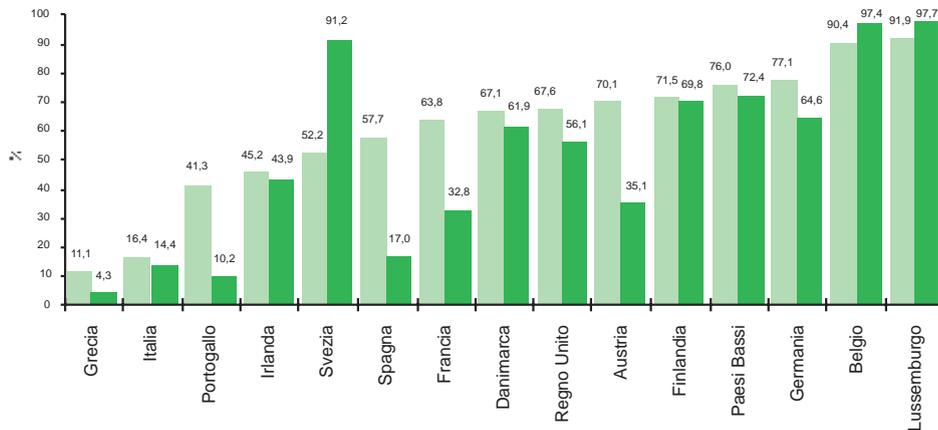
**Tavola 2.2 – Incidenza percentuale delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia per settore di attività economica dell'impresa acquisita e nazionalità dell'impresa acquirente (1999)**

Settore dell'impresa acquisita	Quota % delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia, per nazionalità dell'impresa acquirente		
	Unione europea	Stati Uniti	Mondo
<b>Servizi non finanziari (di cui:)</b>	<b>45,4</b>	<b>58,9</b>	<b>53,1</b>
<i>Telecomunicazioni</i>	64,2	94,6	77,0
<i>Servizi per le imprese</i>	26,9	74,0	67,3
<i>Servizi radiotelevisivi</i>	4,6	70,2	64,8
<i>Servizi sanitari</i>	12,4	46,6	42,5
<i>Stampa ed editoria</i>	0,3	41,6	15,5
<b>Industria manifatturiera (di cui:)</b>	<b>43,7</b>	<b>55,9</b>	<b>50,4</b>
<i>Apparecchiature di comunicazione</i>	97,9	99,2	99,1
<i>Prodotti farmaceutici</i>	99,5	97,8	99,1
<i>Calcolatori e macchine per ufficio</i>	98,7	98,5	98,3
<i>Software</i>	96,4	95,4	95,6
<i>Industria aeronautica e spaziale</i>	46,8	91,9	79,9
<i>Strumenti di precisione</i>	62,4	81,4	78,1
<i>Apparecchiature elettriche ed elettroniche</i>	25,6	89,3	74,0
<i>Prodotti chimici</i>	70,1	-	52,4
<b>Commercio</b>	<b>0,3</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>
<b>Servizi finanziari</b>	<b>-</b>	<b>1,9</b>	<b>0,8</b>
<b>Risorse naturali</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

Per quanto riguarda l'Italia, alcune importanti operazioni caratterizzano, in termini di valore delle transazioni, gli andamenti dei processi di crescita esterna delle imprese (TAVOLA 2.1). Ci si riferisce, in particolare, all'acquisizione di Telecom Italia da parte di Olivetti con la contestuale cessione di Omnitel-Infostrada a Mannesmann, all'acquisizione della Banca Commerciale Italiana da parte di Banca Intesa e a numerose altre operazioni nel settore del credito. Più in generale, anche nel 1999 emerge la scarsa propensione delle imprese italiane ad acquisire imprese estere (e viceversa). Infatti, l'incidenza delle operazioni *cross border* (dove i confini sono, in questo caso, quelli nazionali) sul valore totale delle transazioni è fra i più bassi in ambito comunitario (FIGURA 2.6).

**FIGURA 2.6 - Incidenza percentuale del valore delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione nei paesi dell'Unione europea (1999)**



Nazionalità dell'impresa:

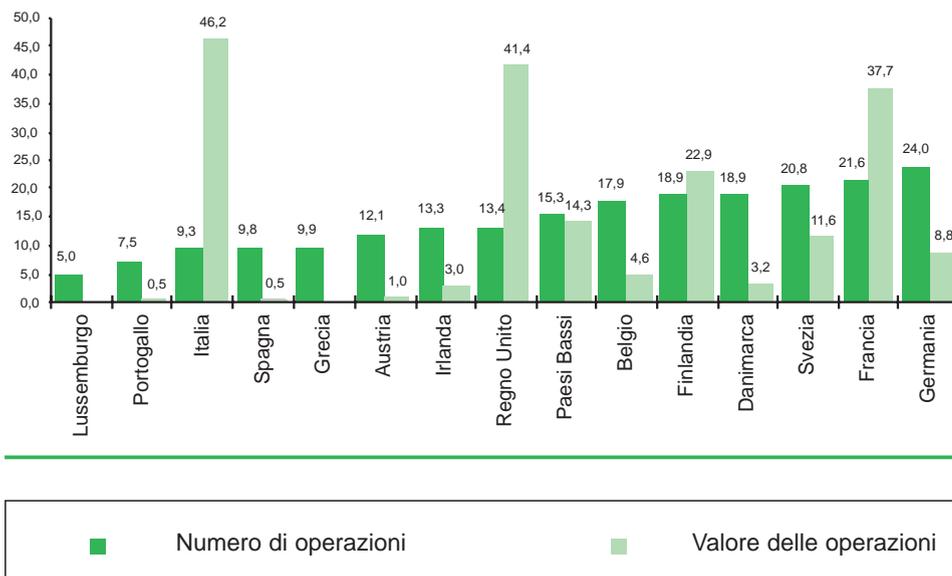
acquirente

acquisita

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

Sotto il profilo del valore complessivo delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia, l'operazione Olivetti-Telecom Italia contribuisce a porre l'Italia fra i paesi più dinamici, all'interno dell'Unione europea. Tale "dinamismo" si ridimensiona sensibilmente ove si guardi al numero, invece che al valore, delle operazioni di acquisizione di imprese *high-tech* da parte di operatori nazionali (FIGURA 2.7). La graduatoria dei paesi comunitari vede l'Italia sopravanzare solo il Portogallo e il Lussemburgo in termini di incidenza del numero delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia sul numero complessivo delle transazioni, con una distanza di parecchi punti percentuali rispetto a molti altri paesi.

**FIGURA 2.7 - Incidenza percentuale delle operazioni *high-tech* sul totale delle operazioni di fusione e acquisizione realizzate da imprese appartenenti all'Unione europea, per nazionalità dell'impresa acquirente (1999)**



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

## CARATTERISTICHE DELLE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 1999

Nel 1999 sono state adottate dall'Autorità 395 decisioni ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90 in merito a casi di concentrazione<sup>3</sup> tra imprese indipendenti, con un incremento del 25% rispetto all'anno precedente (TAVOLA 2.3). Si tratta del maggior numero di casi esaminati in un anno dall'entrata in vigore della normativa sul controllo delle concentrazioni, determinato da un forte aumento delle notifiche soprattutto nell'ultima parte del 1999<sup>4</sup>.

**TAVOLA 2.3 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)**

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), b) e c)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Fusione</b>	-	3	3	5	2	1	7	7	6
<b>Acquisizione del controllo</b>	101	196	227	237	237	304	254	305	380
<b>Impresa comune</b>	3	2	-	5	2	3	4	4	9
<b>Totale</b>	<b>104</b>	<b>201</b>	<b>230</b>	<b>247</b>	<b>241</b>	<b>308</b>	<b>265</b>	<b>316</b>	<b>395</b>

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

Continua a ridursi l'incidenza delle operazioni di natura verticale, a fronte di una quota delle concentrazioni di natura orizzontale da alcuni anni consolidatasi intorno al 90% del totale (TAVOLA 2.4). All'interno di questa categoria, aumenta nel 1999 il peso delle concentrazioni strettamente orizzontali (oltre il 75% di tutte le operazioni esaminate), confermando un sempre più deciso orientamento delle imprese nel far convergere le risorse disponibili sulle attività economiche principali, con la conseguente uscita dai mercati in cui non detengono posizioni di rilievo.

**TAVOLA 2.4 - Natura delle concentrazioni e soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate 1994-1999 (distribuzione percentuale del numero di casi)**

Natura della concentrazione	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Orizzontale</b>	<b>68,7</b>	<b>89,0</b>	<b>86,4</b>	<b>87,5</b>	<b>89,6</b>	<b>88,9</b>
Orizzontale pura	56,1	64,2	69,5	67,9	65,2	75,4
Estensione del mercato e/o del prodotto	12,6	27,8	16,9	19,6	24,4	13,5
<b>Conglomerale</b>	<b>8,5</b>	<b>3,4</b>	<b>5,2</b>	<b>8,3</b>	<b>6,6</b>	<b>8,4</b>
<b>Verticale</b>	<b>22,8</b>	<b>7,6</b>	<b>8,4</b>	<b>4,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

Sul piano dimensionale, quasi tre quarti delle operazioni sono realizzate attraverso l'acquisizione di imprese minori da parte di gruppi di medie e grandi dimensioni, interrompendo la tendenza, manifestatasi nei tre anni precedenti, verso una diminuzione del peso di questa categoria di operazioni (TAVOLA 2.5). Di contro, si riduce sensibilmente l'incidenza delle operazioni in cui l'impresa acquisita è di dimensioni ragguardevoli (con fatturato superiore a 71 miliardi di lire, soglia prevista per il 1999 per l'obbligo di notifica), ma l'insieme delle imprese interessate rimane al di sotto dell'altra soglia di legge (710 miliardi di lire nel 1999).

3. In questa seconda parte del capitolo si prendono in considerazione le operazioni di concentrazione soggette all'attività di controllo dell'Autorità, che rappresentano un insieme più limitato rispetto a quello analizzato nella prima parte del capitolo.

4. A livello comunitario, la Commissione europea nel 1999 ha adottato 270 decisioni, di cui 3 di rinvio del caso ai paesi membri, con

un incremento del 13,4% rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso si tratta del numero più elevato di decisioni dall'entrata in vigore del regolamento comunitario, avvenuta nel 1990 (cfr. le statistiche riportate nel sito *internet* della Direzione Generale della Concorrenza, all'indirizzo <http://europa.eu.int/comm/dg04/merger/closed/en/merg-stat.htm>).

**TAVOLA 2.5 - Operazioni di concentrazione per soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate 1994-1999 (distribuzione percentuale del numero di casi)**

Soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A (*)	61,5	67,6	70,4	65,3	63,0	73,2
B (*)	26,7	17,0	14,6	19,2	16,1	8,1
C (*)	11,3	14,1	14,3	15,5	20,9	17,2
<b>Numero di casi</b>	<b>247</b>	<b>241</b>	<b>308</b>	<b>265</b>	<b>316</b>	<b>395</b>

(\*) Le soglie di fatturato considerate sono quelle relative a ciascun anno del periodo 1994-1999.

Per il 1999:

A= fatturato delle imprese interessate > 710 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita < 71 miliardi;

B= fatturato delle imprese interessate > 710 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita > 71 miliardi;

C= fatturato delle imprese interessate < 710 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita > 71 miliardi;

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

Nella TAVOLA 2.6 è riportata la distribuzione settoriale dei casi esaminati nel 1999 in applicazione della legge n. 287/90, comprensivi delle decisioni assunte dalla Banca d'Italia e su cui l'Autorità ha espresso il proprio parere<sup>5</sup>.

L'articolazione settoriale<sup>6</sup> dei casi esaminati in materia di controllo delle concentrazioni è, come sempre, fortemente influenzata dal grande numero di notifiche relative ad acquisizioni nel settore del commercio (30,4%), imputabili prevalentemente al comparto della grande distribuzione organizzata, alla distribuzione di bevande e alla distribuzione in rete di carburanti per autotrazione; si tratta di operazioni che producono i loro effetti soprattutto su mercati geografici locali. Oltre un terzo dei casi esaminati ha riguardato attività manifatturiere, con numerose operazioni nel settore meccanico, chimico e alimentare. Delle 395 operazioni esaminate dall'Autorità nel 1999, ben 51 sono state notificate dalle parti all'organismo antitrust di almeno un altro Stato membro dell'Unione europea, in quanto non ricadenti nelle previsioni del regolamento comunitario sulle concentrazioni, ma soggette alla normativa per il controllo delle concentrazioni vigente in diversi paesi comunitari. Ben l'80% dei casi soggetti a multigiurisdizionalità (notificati in più paesi) ha interessato imprese manifatturiere (circa il 28% delle operazioni notificate classificate in questo comparto), con punte nell'industria chimica, nei mezzi di trasporto e nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, tutti settori caratterizzati dalla presenza di imprese di grandi dimensioni e da estensioni sovranazionali dei mercati. Si può osservare come si tratti degli stessi settori più frequentemente soggetti alla giurisdizione della Commissione europea. Da segnalare anche la forte incidenza di operazioni nel settore dei servizi finanziari, in misura uniforme sia a livello nazionale che comunitario, e una decisa preponderanza di concentrazioni di dimensione comunitaria nel settore dei trasporti e delle comunicazioni, con processi di consolidamento che varcano frequentemente i confini nazionali.

**TAVOLA 2.6 – Numero di operazioni di concentrazione per settore di attività economica prevalente dell'impresa acquisita (1999)**

	Autorità totale di cui(*)		Commissione europea	Autorità totale di cui(*)		Commissione europea
	(numero di casi)			(valori percentuali)		
<b>Agricoltura, caccia e silvicoltura</b>	-		4	-		1,5
<b>Estrazione di minerali</b>	3		8	0,7		3,0
<b>Attività manifatturiere (**)</b>	143	41	113	33,5	80,4	42,3
<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	17	3	8	4,0	5,9	3,0
<i>Tessili e abbigliamento</i>	1		1	0,2		0,4
<i>Cuoio, pelle e similari</i>			1			0,4
<i>Legno e prodotti in legno</i>	1			0,2		
<i>Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria</i>	8		7	1,9		2,6
<i>Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari</i>			1			0,4
<i>Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali</i>	20	14	19	4,7	27,5	7,1
<i>Articoli in gomma e materie plastiche</i>	1	1	4	0,2	2,0	1,5
<i>Lavorazione di minerali non metalliferi</i>	8	1	7	1,9	2,0	2,6
<i>Metallo e prodotti in metallo</i>	10	2	7	2,3	3,9	2,6
<i>Macchine ed apparecchi meccanici</i>	14	3	18	3,3	5,9	6,7
<i>Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche</i>	30	7	11	7,0	13,7	4,1
<i>Mezzi di trasporto</i>	15	7	23	3,5	13,7	8,6
<i>Altre attività manifatturiere</i>	3		3	0,7		1,1
<b>Energia elettrica, gas e acqua</b>	5		11	1,2		4,1
<b>Costruzioni</b>	4		2	0,9		0,7
<b>Commercio all'ingrosso e al dettaglio</b>	130	1	36	30,4	2,0	13,5
<b>Alberghi e ristoranti</b>	18		1	4,2		0,4
<b>Trasporti, magazzino e comunicazioni</b>	30	3	50	7,0	5,9	18,7
<b>Intermediazione monetaria e finanziaria</b>	51 <sup>(***)</sup>	5	23	11,9	9,8	8,6
<b>Servizi vari</b>	34	1	11	8,0	2,0	4,1
<b>Altri servizi pubblici, istruzione e sanità</b>	9		5	2,0		3,0
<b>Totale</b>	427 <sup>(***)</sup>	51	267	100,0	100,0	100,0

(\*) Operazioni notificate anche in altri Stati membri dell'Unione europea.

(\*\*) Alcune operazioni sono classificate solo a livello di industria manifatturiera, per cui il totale delle operazioni può risultare maggiore della somma dei casi attribuiti a ciascun settore.

(\*\*\*) Il dato comprende le decisioni adottate dalla Banca d'Italia.

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato; Commissione europea - Direzione Generale Concorrenza.

5. Per riferimento, è illustrata nella stessa TAVOLA 2.6 l'articolazione dei casi di competenza comunitaria. Infatti, nell'analizzare la distribuzione settoriale delle concentrazioni notificate all'Autorità non si può non tenere conto della natura complementare del controllo delle concentrazioni svolto dagli organismi nazionali rispetto all'azione di vigilanza esercitata a livello comunitario, attraverso la Direzione Generale

della Concorrenza della Commissione europea, competente al di sopra di determinate soglie di fatturato delle imprese interessate. 6. Per l'attribuzione del settore di attività economica ai casi trattati dall'Autorità si è adottato il criterio della prevalenza, conforme a quello seguito dalla Direzione Generale della Concorrenza nel riportare le statistiche relative all'attività svolta in materia di controllo delle concentrazioni.

Le 395 operazioni di concentrazioni esaminate nel 1999 dall'Autorità hanno comportato l'individuazione e l'analisi di 825 mercati rilevanti. Nel 76% di questi mercati (627 complessivamente) si è reso necessario analizzare nel dettaglio la distribuzione delle quote detenute dalle imprese interessate, al fine di una corretta valutazione degli effetti dell'operazione sulla struttura dei mercati stessi. Solo nel 12,3% di tali mercati (77 dei 627 menzionati) si sono potute riscontrare quote di mercato *post*-concentrazione superiori al 40%. La TAVOLA 2.7 riporta il dettaglio settoriale dei 77 mercati.

**TAVOLA 2.7 - Mercati interessati dalle concentrazioni per settore di attività economica e rilevanza delle concentrazioni 1997-1999 (numero di mercati)**

Settore	Quote di mercato <i>post</i> -concentrazione superiori al 40 %			Totale complessivo 1999
	1997	1998	1999	
<b>Agricoltura, caccia e silvicoltura</b>				
<b>Estrazione di minerali</b>	<b>1</b>			<b>3</b>
<b>Attività manifatturiere</b>	<b>44</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>304</b>
<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>11</i>	<i>46</i>
<i>Tessili e abbigliamento</i>				<i>2</i>
<i>Legno e prodotti in legno</i>				<i>1</i>
<i>Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria</i>	<i>3</i>		<i>1</i>	<i>15</i>
<i>Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari</i>				<i>1</i>
<i>Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali</i>	<i>11</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>73</i>
<i>Articoli in gomma e materie plastiche</i>				<i>3</i>
<i>Lavorazione di minerali non metalliferi</i>	<i>20</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>21</i>
<i>Metallo e prodotti in metallo</i>		<i>1</i>	<i>3</i>	<i>21</i>
<i>Macchine ed apparecchi meccanici</i>	<i>4</i>			<i>28</i>
<i>Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>43</i>
<i>Mezzi di trasporto</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>47</i>
<i>Altre attività manifatturiere</i>				<i>3</i>
<b>Energia elettrica, gas e acqua</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>13</b>
<b>Costruzioni</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
<b>Commercio all'ingrosso e al dettaglio</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>287</b>
<b>Alberghi e ristoranti</b>	<b>2</b>		<b>5</b>	<b>39</b>
<b>Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>73</b>
<b>Intermediazione monetaria e finanziaria (*)</b>		<b>1</b>		<b>38</b>
<b>Servizi vari</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>42</b>
<b>Istruzione</b>				<b>1</b>
<b>Altri servizi pubblici, sociali e personali</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>16</b>
<b>Totale</b>	<b>68</b>	<b>41</b>	<b>77</b>	<b>825</b>

(\*) Nell'analisi non rientrano i mercati dei depositi e degli impieghi bancari, in merito ai quali l'Autorità, ai sensi dell'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, esprime un parere alla Banca d'Italia.

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

I comparti dei trasporti e delle comunicazioni, l'industria alimentare e delle bevande, i mezzi di trasporto, i servizi di pubblica utilità, il commercio sono risultati, nel 1999, i settori maggiormente interessati da significativi processi di consolidamento dell'offerta.

I 77 mercati in cui si sono potute verificare quote delle imprese interessate dalla concentrazione superiori al 40% hanno riguardato complessivamente 39 casi, comprensivi di tre operazioni che, nel 1999, hanno richiesto lo svolgimento di una procedura istruttoria<sup>7</sup>.

Per 30 dei 39 casi, le operazioni comunicate producevano un incremento trascurabile della quota di mercato ovvero comportavano la sostituzione dell'impresa acquirente con l'acquisita nei mercati in cui quest'ultima operava. In 2 casi è stata avviata una procedura istruttoria. Nei rimanenti 7 casi<sup>8</sup>, l'operazione notificata comportava incrementi sostanziali della quota di mercato dell'impresa acquirente. L'Autorità non ha tuttavia ritenuto di dover avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90, in quanto risultava evidente, già nella prima fase di valutazione del caso, che l'operazione non avrebbe condotto alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante sulla base delle seguenti motivazioni (in parentesi il riferimento ai casi):

- presenza di qualificati concorrenti, sia effettivi che potenziali (C3613, C3401, C3500);
- presenza marginale dell'acquirente sul mercato rilevante (C3401);
- presenza nei mercati di una vivace concorrenza e ingresso di operatori esteri importanti (C3409);
- dinamiche concorrenziali che si sviluppano a livello mondiale, anche grazie alla funzione esercitata da tecnologie competitive rispetto a quelle utilizzate dalle parti interessate alla concentrazione (C3381);
- forte potere contrattuale dei clienti, rappresentati da imprese di grandi dimensioni (C3346, C3779).

7. Non è compresa l'operazione C3597 - BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA, in quanto, a seguito degli impegni assunti dalle parti relativamente alla alienazione di alcuni sportelli bancari, non si è ritenuto di dover esaminare con maggior dettaglio la distribuzione delle quote di mercato a livello locale.

8. Si tratta dei casi C3613 - CARMEUSE-FINCALCE-DOLOMITE COLOMBO; C3401 - OPAM OILS-MORENO PETROLI; C3409 - IDEAL STANDARD-CERAMICA DOLOMITE; C3381 - SORIN BIOMEDICA-GAMBRO; C3346-ELF ATOCHEM VLISSIGEN-TH GOLDSCHMIDT; C3779 - PIERBURG-MAGNETI MARELLI; C3500 - UNES MAXI-VARIE SOCIETÀ.



# 3

## SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI

---

### PRINCIPALI SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI CONCORRENZA

Nel periodo preso a riferimento si segnalano alcune sentenze del Tar e del Consiglio di Stato rese in sede di controllo giurisdizionale dei provvedimenti adottati dall’Autorità in applicazione della legge n. 287/90, da cui emergono utili spunti interpretativi ai fini dell’applicazione delle norme in materia di concorrenza.

---

#### PROFILI SOSTANZIALI

---

Con sentenza n. 1348 del 14 marzo 2000, *Italcementi*, il Consiglio di Stato ha chiarito l’ambito entro cui il giudice amministrativo può esercitare il sindacato giurisdizionale in relazione al mercato di riferimento identificato dall’Autorità in un provvedimento di applicazione dell’articolo 3 della legge n. 287/90. Secondo il Consiglio di Stato, essendo i provvedimenti dell’Autorità sindacabili in giudizio per vizi di legittimità, e non di merito, il Tar deve verificare “*se il provvedimento impugnato appaia logico, congruo, ragionevole, correttamente motivato e istruito, ma non può anche sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall’Autorità, e a questa riservate*”.

Su questi presupposti, il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza del Tar per il fatto che questo aveva considerato erronea la definizione di mercato rilevante adottata dall’Autorità, “*sostituendo una propria definizione e valutazione a quella amministrativa, e senza invece limitarsi a verificare, nei limiti del sindacato di legittimità, se la scelta dell’amministrazione apparisse logica, congrua, correttamente motivata e istruita*”.

Nel provvedimento annullato dal Tar con la sentenza poi appellata, l’Autorità aveva accertato che Italcementi, dominante sul mercato del cemento in Sardegna, aveva posto in essere delle prati-

**Limiti del  
sindacato  
giurisdizionale**

che commerciali abusive volte a ostacolare l'ingresso di concorrenti su tale mercato. Con specifico riferimento al mercato rilevante, l'Autorità aveva ritenuto che l'ambito geografico in cui valutare le condotte di Italcementi dovesse essere circoscritto alla sola Sardegna, avuto riguardo a una pluralità di fattori, quali: *i*) le caratteristiche fisiche del prodotto (valore basso in rapporto al peso) e l'alta incidenza dei costi di trasporto in relazione a quelli unitari di produzione; *ii*) la struttura dell'offerta molto concentrata; *iii*) la dinamica dei prezzi nell'ambito della regione sarda, più elevati di quelli praticati nel resto d'Italia, in Grecia e nella ex-Jugoslavia; *iv*) l'inidoneità delle importazioni provenienti da aree contigue alla Sardegna a rendere il mercato più ampio, dato il loro carattere contingente e temporaneo. Per converso il Tar aveva annullato il provvedimento dell'Autorità per non aver definito un più ampio mercato rilevante, tenuto conto del consistente flusso di importazioni di cemento proveniente da zone geografiche contigue alla Sardegna, quali la Grecia e la ex Jugoslavia.

#### Le professioni liberali e la nozione di impresa

Nella sentenza n. 466 del 28 gennaio 2000, *Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti*, il Tar ha statuito che i Consigli Nazionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri e dei periti commerciali costituiscono delle associazioni di imprese. Nell'occasione il Tar è stato chiamato a pronunciarsi per la prima volta in maniera puntuale sulla possibilità di qualificare dei liberi professionisti come imprese. Il giudice amministrativo ha pienamente recepito la nozione di impresa di matrice comunitaria funzionale all'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, secondo cui deve qualificarsi impresa qualsiasi entità o soggetto che eserciti un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico.

Con specifico riferimento alla possibilità di attribuire natura d'impresa alle professioni liberali, secondo il giudice amministrativo, pur non volendo “*assimilare, a ogni effetto, alle imprese commerciali altre attività che come l'esercizio delle professioni intellettuali, siano caratterizzate da profili concettuali diversi e che per tale ragione sono soggette a discipline privatistiche e pubblicistiche loro proprie, è del tutto logico che gli esercenti delle professioni intellettuali siano considerati imprese ai fini specifici della tutela della libera concorrenza, in quanto la loro attività consiste nella offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica e di acquisto delle stesse dietro corrispettivo*”.

Quanto poi alla possibilità di qualificare i Consigli come associazioni di imprese, in sostanza, il Tar ha rigettato la tesi delle ricorrenti in base alla quale la natura pubblicistica dei Consigli e delle funzioni a essi affidate varrebbe a escludere l'applicazione

delle norme di concorrenza. Accogliendo la prospettazione dell'Autorità, il Tar ha difatti riconosciuto che i Consigli sono enti associativi *“espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato”*. Secondo la prospettazione del giudice amministrativo, non è quindi necessario che l'unico scopo dei Consigli sia la tutela degli interessi economici dalla categoria, essendo determinante che *“l'ente, in ragione della posizione che riveste nei confronti degli iscritti, sia nella condizione di orientarne i comportamenti per quanto attiene agli aspetti economici dell'attività professionale, anche eventualmente con effetti nocivi per la libera concorrenza”*.

Nella già citata sentenza *Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti*, il Tar si è pronunciato sull'imputabilità ai Consigli Nazionali della determinazione di tariffe professionali caratterizzate da un complesso *iter* pubblico di formazione e approvazione, culminante con l'adozione di un decreto del Capo dello Stato, nell'ambito del quale i Consigli Nazionali avevano un mero compito consultivo.

Accogliendo le censure delle ricorrenti avverso il provvedimento, il Tar ha statuito che l'Autorità, nell'imputare ai Consigli intese restrittive della concorrenza, avrebbe trascurato *“che i suddetti comportamenti ritenuti lesivi della concorrenza [...] hanno concorso all'adozione di provvedimenti amministrativi formali e tipici di natura regolamentare, imputabili esclusivamente all'autorità di governo [...]”*.

Avuto pertanto riguardo al complesso *iter* pubblico di approvazione delle tariffe delle due categorie professionali interessate, secondo il Tar, i singoli contributi e interventi nella *“sequenza procedimentale”* normativamente prevista per l'approvazione delle tariffe *“perdono autonoma rilevanza per fondersi nella determinazione finale che rappresenta il temperamento coordinato delle diverse istanze chiamate dalla legge a esprimersi in vista dell'interesse pubblico da soddisfare”*.

In tema di prova dell'esistenza di una pratica concordata, nella sentenza n. 873 del 16 aprile 1999, *Associazione Vendomusica/Case discografiche multinazionali-Federazione industria musicale italiana*, il Tar ha ribadito il principio, ormai consolidato, secondo cui, ai fini della corretta individuazione di una pratica con-

**Misure normative  
e condotte di  
impresa**

**Accertamento  
dell'intesa-  
evidenza indiretta**

cordata, è sufficiente l'esistenza di una serie di indizi gravi, precisi e concordanti, non necessitando l'esistenza di una prova diretta dell'intesa. In particolare, *“la prova della pratica concordata può ritenersi correttamente acquisita anche quando non emergano riscontri diretti della sussistenza di concreti elementi intenzionali proiettati a falsare il mercato”*, laddove tale prova, di contro, è richiesta nelle ipotesi di intese che consistano in accordi o in deliberazioni di consorzi, di associazioni di imprese e di altri organismi similari.

Quanto agli effetti della pratica concordata nel mercato, il Tar ha evidenziato che, nelle ipotesi di intese restrittive della concorrenza, in linea generale, deve considerarsi *“sufficiente, a fini probatori, anche soltanto la capacità potenziale dell'accordo o della pratica concordata di restringere la concorrenza nel mercato, in quanto riscontri concreti delle effettive conseguenze prodottesi sono necessari soltanto nella diversa e distinta ipotesi dell'abuso di posizione dominante”*.

Il medesimo principio è stato riaffermato nella sentenza n. 1541 dell'8 marzo 2000, *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, nella quale il Tar ha ritenuto che un *“coordinamento di iniziative in funzione anticoncorrenziale”*, il cui accertamento si rivela sostenuto da una serie di elementi probatori seri precisi e concordanti, assume autonoma valenza anticoncorrenziale, in un contesto in cui *“le circostanze che le iniziative non siano andate in porto [...] risulta irrilevante ai fini del diritto della concorrenza”*.

Sempre in tema di prova dell'intesa, nella sentenza n. 1520 del 6 luglio 1999, *Assicurazioni di Milano*, il Tar ha ritenuto che per potersi configurare una fattispecie di accordo restrittivo della concorrenza, *“è sufficiente la sussistenza di una volontà convergente di due o più imprese, anche se manifestata in modo informale attraverso dipendenti o anche tacitamente per atti concludenti, diretta a coordinare i comportamenti delle imprese sul mercato”*. Ai fini probatori, poi, il Tar osserva che è necessario acquisire evidenza di una volontà comune, ossia del fatto che alla volontà di un'impresa di coordinarsi con il proprio concorrente, corrisponda, simmetricamente, la volontà dell'altra a comportarsi nel medesimo senso. Tale indirizzo è stato confermato anche nella sentenza n. 1457 del 6 marzo 2000, *RTI-RAI*.

Nella sentenza n. 1459, del 15 dicembre 1999, *RTI-Cecchi Gori-Rai*, il Tar ha ribadito il principio secondo cui il ricorso a forme tipiche di contratti di diritto privato - nella specie si trattava di un accordo transattivo di un contenzioso pendente - *“non esclude, ex se, la valutabilità dei contenuti del contratto stesso, alla luce della norma dell'articolo 2 della legge n. 287/90, operando detta*

*disposizione su un piano diverso e distinto da quello proprio, nella specie, dell'istituto della transazione*".

Lo stesso principio era stato già esplicitato nella sentenza n. 1520 del 6 luglio 1999, *Assicurazioni di Milano*, dove, pronunciandosi sulla rilevanza ai sensi della disciplina della concorrenza dell'istituto della coassicurazione, il Tar aveva sottolineato che la tipizzazione nell'ordinamento di una fattispecie di natura associazionistica non appare determinare la liceità in *re ipsa* della stessa, così precludendo l'applicabilità della normativa a tutela della concorrenza.

---

## PROFILI PROCEDIMENTALI

---

In materia di garanzie di un procedimento dell'Autorità teso all'accertamento di una presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, con sentenza n. 103 del 14 gennaio 2000, *Produttori di vetro cavo*, il Tar, rilevando l'esistenza di un vizio formale del procedimento consistente nella mancata verbalizzazione di alcune dichiarazioni orali rese in sede istruttoria, vizio idoneo a incidere sulla corretta formazione della volontà del Collegio tale da rendere invalido il procedimento, ha annullato la decisione dell'Autorità. Tuttavia, nell'intento di fornire utili elementi di indirizzo ai fini dell'eventuale rinnovazione del procedimento, il Tar si è espresso anche su alcuni profili di merito, censurando in particolare la definizione del mercato rilevante del prodotto adottata dall'Autorità. Sul punto, l'interesse della pronuncia risiede nel fatto che il giudice amministrativo ha prospettato esplicitamente l'eventualità della rinnovazione del procedimento da parte dell'Autorità.

## Rinnovazione del procedimento

Trattandosi nella specie dell'annullamento da parte del Tar di un provvedimento di accertamento di un'intesa restrittiva della concorrenza, il Tar ha quindi ritenuto che nulla ostasse al riavvio da parte dell'Autorità di un nuovo procedimento, non sussistendo per le intese un problema di decadenza dai poteri istruttori; ciò in quanto la legge n. 287/90 non prevede nella materia un termine perentorio per l'esercizio degli stessi. A diversa conclusione dovrebbe invece giungersi in materia di concentrazioni, dove l'esistenza di termini perentori entro cui esercitare i poteri di investigazione, sia nella fase pre-procedimentale che in quella istruttoria, farebbe presumibilmente decadere l'Autorità dai poteri di rivedere una concentrazione nell'ipotesi di una sentenza definitiva di annullamento di un provvedimento in materia (cfr. sentenze n. 497 del 25 marzo 1993, *Fininvest*, e sentenza n. 1598 del 25 ottobre 1994, *Sio/Pergine*).

**Accertamento delle violazioni ai sensi della legge n. 287/90 e della legge n. 689/81**

Nella sentenza n. 793 dell'8 febbraio 2000, *Istituto Vigilanza Cannas*, il Tar ha escluso la possibilità di estendere ai procedimenti volti all'accertamento di un'intesa o di un abuso di posizione dominante la regola, fissata dalla legge n. 689/91, per la quale l'amministrazione deve contestare una violazione soggetta a sanzione amministrativa pecuniaria entro il termine di 90 giorni dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa.

Rispetto alla disciplina generale dei procedimenti volti alla comminazione di una sanzione amministrativa, le previsioni contenute nella legge n. 287/90 costituiscono, infatti, un sistema speciale volto alla disciplina dei “*fenomeni di illecita compressione della libera concorrenza*”, che si caratterizza anche nel momento procedurale per il peculiare ampliamento del momento partecipativo dei soggetti interessati, destinato a esplicarsi già in sede di accertamento dei fatti. Tale peculiarità è destinata a tradursi in un naturale allungamento dei tempi procedurali, proprio a fini di garanzia del più ampio contraddittorio dei soggetti interessati, in una prospettiva rispetto alla quale risulta quindi incompatibile il termine di 90 giorni fissato dalla legge n. 689/91, per la contestazione della violazione.

# 4

## RAPPORTI INTERNAZIONALI

### COMMISSIONE EUROPEA

L'Autorità partecipa, nell'ambito dei Comitati consultivi, al processo decisionale relativo all'applicazione a livello comunitario degli articoli 81 e 82 del Trattato CE e del Regolamento concentrazioni n. 4064/89 (come modificato dal Regolamento n. 1310/97). Essa inoltre coopera con la Commissione, insieme alle altre autorità nazionali di concorrenza, nella definizione dei nuovi orientamenti della politica comunitaria di concorrenza. In quest'ultimo ambito, di particolare rilievo sono state le discussioni relative al Libro Bianco della Commissione sulla modernizzazione delle regole di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato. Sono stati inoltre compiuti importanti progressi nella riforma del trattamento delle intese verticali, con l'adozione di un nuovo Regolamento generale di esenzione. Recentemente la Commissione ha avviato un analogo processo di revisione del trattamento delle intese orizzontali. Nel corso dell'anno, sono stati inoltre discussi tre progetti di Comunicazione in materia di concentrazioni.

Riguardo ai rapporti internazionali in materia di concorrenza, nel 1999 l'Unione europea ha stipulato un accordo di cooperazione bilaterale con il Canada. Infine, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha continuato a svolgere un ruolo attivo volto a promuovere la considerazione delle tematiche concorrenziali nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)<sup>1</sup>.

Nel 1999 le decisioni formali della Commissione europea in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE<sup>2</sup>, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, sono state sedici. Esse riguardano, in particolare, due casi di applicazione del divieto di

**Premessa**

**Le decisioni della Commissione**

1. Si rinvia al riguardo al successivo paragrafo dedicato alle attività presso l'OMC.

2. Si fa riferimento alla numerazione degli

articoli del Trattato CE come modificata dal Trattato di Amsterdam.

intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 81.1, dieci esenzioni individuali ai sensi dell'articolo 81.3, quattro casi di accertato abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 e, infine, una violazione del combinato disposto degli articoli 82 e 86.

#### Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
P&O Stena Line (26 gennaio 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 163/61 (29.06.1999)
PO/Redevances atterrissage en Finlande (10 febbraio 1999)	art. 82 (divieto senza sanzione)	GUCE L 69/24 (16.03.1999)
PO/ANA Redevances atterrissage au Portugal (10 febbraio 1999)	artt. 82 e 86	GUCE L 69/31 (16.03.1999)
Whitbread (24 febbraio 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 88/26 (31.03.1999)
TPS+7 (3 marzo 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 90/6 (02.04.1999)
IMA (7 aprile 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 106/14 (23.04.1999)
P&I Clubs (12 aprile 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 125/12 (19.05.1999)
EATA (30 aprile 1999)	art. 81.1 (divieto)	GUCE L 193/23 (26.07.1999)
Bass (16 giugno 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 186/1 (19.07.1999)
Scottish and Newcastle (16 giugno 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 186/28 (19.07.1999)
Virgin/British Airways (14 luglio 1999)	art. 82 (divieto)	GUCE L 30/1 (04.02.2000)
Coppa del mondo di calcio 1998 (20 luglio 1999)	artt. 82 e 54 accordo SEE (divieto)	GUCE L 5/55 (08.01.2000)
GEAE/P & W (14 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 58/17 (03.03.2000)
Reims II (15 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 275/17 (26.10.99)
British Interactive Broadcasting/Open (15 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 312/1 (6.12.99)
FEG e TU (26 ottobre 1999)	art. 81.1 (divieto)	GUCE L 39/1 (14.02.2000)

La decisione di divieto adottata ai sensi dell'articolo 81.1 ha riguardato un'intesa di carattere orizzontale. La Commissione è intervenuta nei confronti dell'Europe Asia Trades Agreement (EATA), un accordo tra compagnie marittime di linea relativo ai servizi regolari di trasporto marittimo di merci "containerizzate" dall'Europa del Nord all'Estremo oriente. In particolare, le parti hanno istituito un programma di gestione dei volumi di carico offerti sulle loro navi d'alto mare allo scopo di consentirne un'utilizzazione ottimale e determinare un aumento dei profitti. A tal fine, esse si sono impegnate a scambiarsi informazioni e a non utilizzare una porzione dello spazio delle loro navi per determinate rotte. A sostegno dell'indispensabilità di un simile accordo, le parti hanno sostenuto che sulle rotte commerciali Europa del Nord/Estremo oriente esisterebbe un problema strutturale di capacità di carico eccedentaria rispetto alla domanda di servizi di trasporto. Tale fenomeno determinerebbe imprevedibili e consistenti fluttuazioni dei prezzi dei noli di trasporto e repentine variazioni delle capacità di carico disponibili sul mercato (in particolare, di fronte alla diminuzione dell'entità dei noli molte compagnie marittime sarebbero costrette a uscire dal mercato) con gravi pregiudizi per gli

utilizzatori del servizio. La Commissione non ha accolto tali argomentazioni e ha censurato l'intesa ai sensi dell'articolo 81.1, in considerazione del fatto che l'Europe Asia Trades Agreement ha consentito alle parti di restringere la rispettiva capacità concorrenziale, limitando il volume che ognuna di esse poteva offrire sul mercato. Tale comportamento ha, inoltre, fatto notevolmente lievitare il livello dei prezzi.

Nella seconda decisione di divieto adottata ai sensi dell'articolo 81.1, la Commissione ha rilevato l'esistenza sul mercato olandese di un accordo collettivo di esclusiva, volto a ostacolare l'accesso alle fonti di approvvigionamento di materiale per impianti elettrotecnici ai grossisti non aderenti all'"Associazione olandese per il commercio all'ingrosso nel settore elettrotecnico" (FEG). Tale accordo si è sviluppato in due fasi. In primo luogo, la FEG ha concluso con l'"Associazione olandese dei rappresentanti esclusivi nel settore elettrotecnico" (NAVEG) un *gentleman's agreement*, in virtù del quale la NAVEG si è impegnata a raccomandare ai propri membri di effettuare forniture solo a grossisti aderenti a FEG. In secondo luogo, la FEG e l'impresa TU (il maggior grossista di materiale per impianti elettrotecnici dei Paesi Bassi, nonché il più importante membro della FEG), hanno posto in essere pratiche concordate restrittive della concorrenza per ottenere l'esclusiva nella fornitura anche da parte delle imprese fornitrici non rappresentate in seno alla NAVEG. L'accordo collettivo di esclusiva è stato integrato da intese orizzontali sui prezzi realizzate all'interno della FEG, volte a garantire il mantenimento dei margini di guadagno delle imprese associate. La Commissione ha individuato una relazione diretta tra l'accordo collettivo di esclusiva e le intese sui prezzi: per assicurare la stabilità del cartello sui prezzi, la FEG ha, infatti, tentato di ridurre la potenziale concorrenza proveniente dai grossisti non associati, impedendo a questi ultimi le forniture mediante l'accordo collettivo di esclusiva. La responsabilità della fattispecie contestata è stata imputata anche alla TU, in considerazione dell'influenza esercitata in seno all'associazione, oltre che del ruolo svolto a titolo individuale nelle infrazioni.

Alcune forme di collaborazione tra imprese, pur incidendo in misura sensibile sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri, possono produrre effetti positivi sul mercato e sono, pertanto, suscettibili di esenzione da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 81.3 del Trattato CE. Nel corso del 1999, la Commissione ha concesso dieci esenzioni individuali.

Nel gennaio 1999, la Commissione ha dichiarato inapplicabili le disposizioni dell'articolo 81.1 all'impresa comune P&O Stena Line notificata da The Peninsular and Oriental Steam Navigation

Company (P&O) e da Stena Line Limited (Stena). P&O Stena Line riunisce le attività di trasporto turistico con navi traghetto svolte dalle parti sulle “rotte brevi” della Manica, nonché le attività di trasporto merci, sempre con navi traghetto, svolte nella Manica occidentale, sulle “rotte brevi” della Manica e nel Mare del Nord. Le parti hanno ritenuto l'accordo indispensabile per conseguire quel risparmio di costi necessario per affrontare la forte concorrenza di Eurotunnel (l'impresa che gestisce il servizio di trasporto ferroviario nel tunnel sotto la Manica). La Commissione ha ritenuto che la costituzione dell'impresa comune, pur costituendo una restrizione della concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1, poiché P&O e Stena, prima di fondare l'impresa comune, erano concorrenti sugli stessi mercati in cui opererà P&O Stena Line, soddisfacesse le condizioni per un'esenzione individuale, determinando in particolare una maggiore offerta di frequenze e una rilevante riduzione dei costi, anche a vantaggio dei consumatori.

Nel marzo 1999, la Commissione ha ritenuto di non intervenire in forza dell'articolo 81.1 nei confronti della costituzione della società Télévision par satellite (TPS) fondata da TF1, France Télévision, M6 e Suez Lyonnaise des Eaux con l'intento di distribuire programmi audiovisivi a pagamento via satellite e mediante una “piattaforma digitale”. In particolare, le parti hanno notificato una convenzione, un accordo di associazione e due statuti sociali contenenti le regole di funzionamento di TPS. La durata prevista per gli accordi è di dieci anni. Gli azionisti di TPS non hanno il controllo congiunto della società. Verificato che la costituzione della società non determinava un coordinamento tra i vari azionisti sui diversi mercati interessati dall'operazione, la Commissione è passata a esaminare le clausole degli accordi notificati, giudicando applicabile l'articolo 81.1 soltanto a due di esse: quella, di durata decennale, che impone alle parti di offrire prioritariamente a TPS le loro reti tematiche, nonché la clausola che attribuisce a TPS il diritto di distribuire in esclusiva le reti generali gestite dai suoi azionisti (sempre soltanto in modo criptato e con tecnologia digitale via satellite). Osservando che le due clausole in questione, nel favorire il successo di una nuova piattaforma digitale, consentono l'entrata di un nuovo operatore sul mercato della televisione a pagamento (oggi dominato da Canal Plus) e ampliano l'offerta di servizi di televisione a pagamento a favore dei telespettatori francesi, la Commissione ha ritenuto di concedere un'esenzione individuale, ma soltanto per tre anni, ossia per un periodo più breve della durata delle esclusive prevista dalle parti.

La terza decisione di esenzione individuale riguarda le restrizioni della concorrenza prodotte da due delle disposizioni contenute

nel codice di condotta adottato dall'Istituto dei mandatari abilitati (IMA) presso l'Ufficio europeo dei brevetti: in particolare, le clausole che vietano ai membri dell'IMA di farsi pubblicità comparativa e di avvicinare di propria iniziativa utenti che siano già stati clienti di un altro mandatario abilitato. Il mandatario abilitato è il professionista incaricato di seguire l'istruzione delle domande presentate all'Ufficio europeo dei brevetti dalle imprese e dai singoli inventori che vogliono ottenere un brevetto europeo per la tutela delle loro invenzioni. L'Istituto dei mandatari abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevetti è l'ente senza scopo di lucro che riunisce tutti i mandatari abilitati; creato per collaborare con l'Organizzazione europea dei brevetti per le questioni relative alla professione di mandatario abilitato, l'IMA ha adottato un codice di condotta per i suoi membri. La Commissione ha anzitutto rilevato che i mandatari abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevetti sono imprese ai sensi dell'articolo 81.1, e che, pertanto, l'IMA costituisce un'associazione di imprese. Essa ha quindi ritenuto opportuno concedere un'esenzione di durata triennale soprattutto al fine di favorire, anche nell'interesse dei clienti dei mandatari, un passaggio graduale da un assetto di mercato caratterizzato da una lunga tradizione di divieto quasi assoluto della pubblicità individuale e dell'offerta di servizi non sollecitati a un contesto più concorrenziale.

La Commissione ha concesso una quarta esenzione a due accordi conclusi tra i membri dell'associazione internazionale della Protection & Indemnity Clubs (P&I Clubs), associazioni di mutue assicuratrici senza scopo di lucro. Le mutue assicuratrici sono le imprese di assicurazione tradizionalmente costituite dagli armatori per coprirsi da danni contrattuali e a terzi (protezione e indennizzo: P&I). In particolare, le parti hanno notificato alla Commissione un accordo di *pooling*, nonché un accordo (International Group Agreement) a esso connesso, volto a fissare le regole che ogni *club* è tenuto a seguire allorché intenda offrire una copertura assicurativa P&I a un armatore appartenente a un altro *club*.

I P&I Clubs hanno stipulato l'accordo di *pooling* per ripartire in maniera proporzionale tra loro quelle richieste di indennizzo per sinistri tanto elevate che nessun *club* da solo sarebbe stato in grado di coprire. Ritenendo che il raggruppamento dei rischi in un *pool* fra vari assicuratori rappresentasse l'unico metodo disponibile per fornire coperture elevate, la Commissione ha ritenuto che l'accordo, incluse molteplici restrizioni imposte ai membri del *pool*, non fosse lesivo della concorrenza. Peraltro, la Commissione ha ritenuto che la particolare procedura di determinazione dei premi prevista dall'intesa coinvolgesse alcuni parametri non strettamente necessari al fine mantenere in essere l'accordo di ripartizione dei sinistri e

che, pertanto, sotto questo profilo, gli accordi notificati ricadessero nel divieto di cui all'articolo 81.1 del Trattato CE. Tuttavia, poiché le parti hanno dimostrato di non essere in grado di disarticolare efficacemente le procedure di determinazione dei premi continuando a garantire agli armatori una copertura adeguata per rischi molto elevati, la Commissione ha ritenuto che gli aspetti restrittivi di tali procedure soddisfacessero i requisiti sanciti dall'articolo 81.3 e ha concesso agli accordi notificati un'esenzione individuale di durata decennale.

Nel corso del 1999, la Commissione ha anche concesso una serie di esenzioni individuali ad alcuni accordi conclusi nel mercato britannico della distribuzione di birra consumata nei locali *on-licensed*. In particolare, la Commissione ha esentato i contratti-tipo di locazione mediante i quali tre importanti produttori di birra del Regno Unito (Scottish and Newcastle, Bass e Whitbread) hanno messo a disposizione di alcuni operatori commerciali pub interamente arredati e muniti di licenza di vendita. I contratti prevedevano che i locatari si impegnassero ad acquistare dal produttore di birra-locatore (e da nessun altro) le birre specificate nel contratto di locazione e a non acquistare birre di produttori concorrenti. La Commissione ha anzitutto rilevato che le molteplici reti di accordi di esclusiva nel Regno Unito e la difficoltà di aprire profittevolmente e in tempo breve nuovi pub rendono problematico l'accesso diretto al mercato britannico della birra *on-licensed*. In considerazione dell'importanza dei produttori coinvolti e della durata delle esclusive (i contratti di fornitura notificati contribuivano significativamente all'effetto cumulativo prodotto dal complesso dei contratti analoghi già stipulati nel mercato rilevante), la Commissione ha concluso per la contrarietà degli accordi rispetto all'articolo 81.1. Tuttavia, essa li ha esentati sino al 2002 ritenendo che i contratti di fornitura di birra esaminati migliorassero la distribuzione della birra nel Regno Unito, incentivando l'installazione, l'ammodernamento, la manutenzione e la gestione efficiente dei locali destinati alla vendita di bevande e assicurando ai consumatori prodotti di migliore qualità.

La Commissione ha, poi, concesso un'esenzione individuale per il periodo compreso tra il 1° aprile 1999 e il 31 dicembre 2001, a un accordo concluso tra tredici operatori postali pubblici europei (denominato REIMS II) volto a fissare una tariffa uniforme per la remunerazione delle "spese terminali" della posta transfrontaliera e cioè gli oneri che ogni operatore postale sostiene per ottenere il servizio di smistamento e recapito della posta ordinaria proveniente dal proprio Paese in un Paese estero.

La nona decisione di esenzione ha riguardato la costituzione, da parte di BT Holdings, BSkyB, Midland Bank e Matsushita Electric Europe, di un'impresa comune, la "British Interactive Broadcasting Limited" (BIB). Le imprese fondatrici intendevano fornire ai consumatori inglesi un nuovo tipo di servizio, ovvero i servizi televisivi digitali interattivi. La Commissione ha ritenuto che la costituzione dell'impresa comune meritasse un'esenzione individuale in quanto, grazie alla sua costituzione, si sarebbero potute superare alcune limitazioni tecnologiche che impedivano a ciascuno dei partecipanti di fornire individualmente i servizi in oggetto. Va, peraltro, osservato che la Commissione ha esentato l'operazione soltanto in seguito a una modifica degli accordi originari. L'esenzione, concessa per sette anni, è stata subordinata a oneri e condizioni volti a evitare l'eliminazione della concorrenza nei mercati rilevanti.

La Commissione ha infine concesso un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3 all'impresa comune "Engine Alliance", costituita da General Electric Aircraft Engines (GEAE) e da Pratt & Whitney (P&W) per la progettazione, la produzione, la commercializzazione, la vendita e l'assistenza postvendita di un nuovo motore a reazione, destinato ad aeromobili commerciali di grandi dimensioni. Il mercato interessato dall'operazione presenta una struttura oligopolistica poiché in esso operano solo tre imprese (GEAE, P&W e Rolls-Royce). La Commissione ha ritenuto che la fattispecie rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, in considerazione del fatto che l'impresa comune avrebbe potuto indurre le parti a coordinare il proprio comportamento nel mercato contiguo dei motori a reazione per gli esistenti aerei commerciali a fusoliera larga. Sono state peraltro ritenute sussistenti le condizioni per la concessione di un'esenzione. Infatti, in primo luogo, la cooperazione avrebbe permesso a ciascuna delle parti di sfruttare il vantaggio tecnologico di cui gode nello sviluppo di specifici elementi del nuovo motore, conseguendo migliori prestazioni sotto il profilo dei costi di gestione, dei tempi di produzione e delle norme ambientali; in secondo luogo, avrebbe determinato un vantaggio per i costruttori di aeromobili, per le compagnie aeree e, in ultima analisi, per i passeggeri, che potranno beneficiare di un miglioramento del servizio e della riduzione dei prezzi dei biglietti; in terzo luogo, il carattere indispensabile degli accordi derivava essenzialmente dal ritardo che si sarebbe verificato nei tempi di realizzazione del nuovo motore, qualora le parti avessero proceduto in maniera autonoma dal punto di vista tecnico e finanziario; in ogni caso, la cooperazione tra le parti non avrebbe eliminato la concorrenza in relazione alla fornitura del nuovo motore, in considerazione della pressione competitiva esercitata da Rolls-Royce. La Commissione ha ritenuto tuttavia

necessario imporre alle parti alcuni obblighi al fine di assicurare che la cooperazione fosse rigorosamente limitata allo specifico motore destinato ai futuri aerei commerciali di grandi capacità.

Nell'ambito delle decisioni prese nel corso del 1999, la Commissione ha riscontrato due ipotesi di abuso di posizione dominante nei mercati dei servizi connessi con l'uso da parte delle compagnie aeree delle infrastrutture aeroportuali. In un caso (PO/REDEVANCES ATTERRISSAGE EN FINLANDE) la Commissione ha applicato esclusivamente l'articolo 82 del Trattato, mentre nel secondo (PO/ANA REDEVANCES ATTERRISSAGE AU PORTUGAL) essa è intervenuta ai sensi del combinato disposto degli articoli 82 e 86.

Nel primo caso, la Commissione ha esaminato il comportamento dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile finlandese (AAC), incaricata di fornire i servizi per assicurare la sicurezza e il buon funzionamento degli aeroporti finlandesi. Negli aeroporti da essa gestiti, AAC ha, di sua iniziativa, adottato il criterio della diversificazione delle tariffe di atterraggio secondo la provenienza del volo, riducendo le tasse per i voli interni. L'impresa non è stata in grado di provare che tale discriminazione nei riguardi delle compagnie aeree che effettuavano voli intracomunitari era giustificata da ragioni oggettive. Pertanto, la Commissione ha ritenuto tale comportamento in violazione dell'articolo 82 del Trattato.

Anche nel caso PO/ANA Redevances atterrissage au Portugal, la Commissione ha riscontrato un abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi connessi con l'utilizzo da parte delle compagnie aeree delle infrastrutture aeroportuali. Tuttavia, in tale ipotesi, il comportamento discriminatorio del gestore aeroportuale era stato indotto da un decreto legge che stabiliva che negli aeroporti portoghesi l'importo delle tasse aeroportuali fosse fissato mediante decreto ministeriale. Pertanto, in questo caso, la Commissione ha ritenuto che il sistema di riduzione delle tariffe di atterraggio costituisse una misura incompatibile con il Trattato in base al combinato disposto degli articoli 82 e 86 del Trattato.

La Commissione ha inoltre considerato abusive ai sensi dell'articolo 82 del Trattato le pratiche commerciali attuate da British Airways (BA) sul mercato britannico dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, mercato in cui BA, grazie alla posizione di forza detenuta sui mercati britannici del trasporto aereo, occupa una posizione dominante dal lato della domanda. I comportamenti contestati consistevano nella attribuzione da parte di BA alle agenzie di viaggi britanniche di particolari incentivi economici. Poiché il criterio di attribuzione non era correlato al valore assoluto dei volumi di vendite o all'efficienza del livello di servizi realizzati dalle agenzie di

viaggi, ma solo agli incrementi percentuali conseguiti rispetto alle vendite dei biglietti BA dell'anno precedente, gli incentivi, oltre a consentire "sconti fedeltà", determinavano anche discriminazioni tra le diverse agenzie. Essi sono stati pertanto ritenuti abusivi, in quanto consentivano di porre in essere strategie dirette all'eliminazione dei concorrenti attuali e potenziali di BA dai mercati britannici del trasporto aereo.

L'articolo 82 del Trattato CE ha trovato ulteriore applicazione, in combinato disposto con l'articolo 54 dell'accordo SEE, nel caso Coppa del Mondo di calcio 1998. La decisione ha riguardato le modalità della vendita diretta al pubblico dei biglietti relativi agli incontri della Coppa del Mondo, adottate nel 1996 e nel 1997 dal "Comitato francese di organizzazione della Coppa del Mondo di calcio 1998" (Cfo). Il Cfo deteneva nel periodo considerato una posizione dominante sul mercato della vendita al pubblico sia degli abbonamenti, che dei singoli biglietti cosiddetti "alla cieca", caratterizzati dal fatto che il loro acquisto da parte dei consumatori avviene senza conoscere preventivamente l'identità delle squadre partecipanti ai singoli incontri. La Commissione ha riscontrato una condotta abusiva nella predisposizione, da parte del Cfo, di condizioni commerciali discriminatorie nei confronti dei non residenti in Francia. Tali condizioni, differenziate in base alla cittadinanza e prive di giustificazioni oggettive, integravano la violazione dei principi fondamentali del diritto comunitario e hanno reso irrilevante l'accertamento dell'eventuale vantaggio finanziario o commerciale conseguito dal Cfo tramite l'attività contestata.

Con riferimento all'attività di controllo delle operazioni di concentrazione, nel corso del 1999 la Commissione ha adottato 270 decisioni in applicazione del Regolamento n. 4064/89 (come modificato dal Regolamento n. 1310/97). Di queste, 15 sono state valutate anche ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE. Quattro sono i casi in cui la Commissione ha rinviato le operazioni di concentrazione alle autorità competenti degli Stati membri interessati, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento; in uno di questi casi il rinvio è stato soltanto parziale.

La maggior parte delle concentrazioni notificate, non sollevando seri dubbi in termini concorrenziali, non ha richiesto l'avvio della seconda fase della procedura comunitaria. In 18 di questi casi, tuttavia, la decisione di compatibilità dell'operazione con il mercato comune è stata adottata soltanto a seguito di modifiche apportate dalle imprese interessate (così come previsto dall'articolo 6.2 del Regolamento n. 4064/89).

Delle nove decisioni di compatibilità prese nell'ambito della seconda fase della procedura comunitaria, otto sono state adottate a seguito di modifiche all'operazione notificata da parte delle imprese interessate (ai sensi dell'articolo 8.2). In totale, quindi, 26 sono state le decisioni che hanno dichiarato la compatibilità della concentrazione con il mercato comune a seguito dell'assunzione di specifici impegni diretti a modificare l'originaria configurazione del progetto.

Nel corso del 1999, la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato comune una sola operazione di concentrazione, consistente nell'acquisto del controllo della società First Choice da parte della società Airtours. Entrambe le imprese operano prevalentemente nel mercato dei servizi turistici nel Regno Unito. L'operazione avrebbe determinato secondo la Commissione il rafforzamento della situazione di oligopolio che caratterizza il mercato britannico dei "pacchetti-vacanze" all'estero di breve distanza (costituiti dalla combinazione di viaggio andata/ritorno, sistemazione e altri servizi). Infatti, a seguito della concentrazione, il numero dei grandi operatori sarebbe diminuito da quattro a tre compagnie, complessivamente detentrici dell'80% del mercato rilevante: Airtours, Thomson e Thomas Cook. Ciò avrebbe determinato, secondo la Commissione, la costituzione di una posizione dominante collettiva tale da ostacolare in modo significativo la concorrenza.

Nel maggio 1999 la Commissione ha pubblicato un Libro Bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione delle regole comunitarie in materia di intese e abusi di posizione dominante<sup>3</sup>. Tale documento costituisce il punto di partenza di un vasto progetto di riforma finalizzato a modificare il Regolamento del Consiglio n. 17/62 relativo all'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il Libro Bianco parte dalla considerazione che il testo dell'articolo 81.3 è frutto di un compromesso tra coloro che auspicavano un regime autorizzatorio, in virtù del quale l'esenzione ai sensi dell'articolo 81.3 dal divieto di cui all'articolo 81.1 è dichiarata dall'autorità competente, previa notifica delle imprese interessate e quelli favorevoli a un sistema di eccezione direttamente applicabile (cosiddetta "eccezione legale), in base al quale l'esenzione dal divieto si applicherebbe direttamente agli accordi che soddisfano le condizioni stabilite dall'articolo 81.3. La soluzione allora prescelta fu quella di lasciare al legislatore comunitario la libertà di scegliere tra i due sistemi alternativi, con l'unico limite sancito dall'articolo 83.2, lettera b), che richiede di tener conto della necessità di "esercitare una sorveglianza efficace e, nel contempo, semplificare per quanto possibile il controllo amministrativo". Nel 1962, con l'adozione del

**Libro Bianco  
della  
Commissione  
sulla  
modernizzazione  
delle regole di  
concorrenza**

Regolamento n. 17/62, il Consiglio ritenne che tali obiettivi potessero essere meglio perseguiti attraverso un sistema autorizzatorio altamente centralizzato, basato sulla notifica preventiva delle intese e sulla competenza esclusiva della Commissione a concedere l'esenzione dal divieto.

Tale sistema di controllo preventivo e centralizzato, se da un lato ha indubbiamente consentito un'applicazione uniforme delle regole comunitarie, contribuendo all'affermarsi di una comune cultura della concorrenza, dall'altro ha creato significative difficoltà alla Commissione nella gestione dell'elevatissimo numero di casi notificati, non rendendo al contempo possibile un'effettiva applicazione decentrata delle regole comunitarie di concorrenza da parte delle autorità e dei giudici nazionali.

Nel Libro Bianco la Commissione osserva che, dopo oltre 35 anni, il sistema di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti configurato nel Regolamento n. 17/62 non appare più adeguato a rispondere alle esigenze di una Comunità di quindici Stati membri, né alle nuove sfide poste dal processo di allargamento dell'Unione. Una più efficace applicazione delle regole di concorrenza richiede che la Commissione disponga di un quadro procedurale di riferimento che le consenta di concentrare la propria attenzione sulle pratiche maggiormente pregiudizievoli in un'ottica di tutela della concorrenza e di integrazione dei mercati.

Coerentemente con le previsioni del Trattato, e in particolare con l'articolo 83, il Libro Bianco identifica gli obiettivi a cui dovrebbe ispirarsi la riforma delle regole di procedura in materia di concorrenza. In particolare, essa dovrebbe essere volta a:

- i)* assicurare un controllo efficace dei comportamenti di impresa, garantendo un'applicazione uniforme e coerente delle regole di concorrenza nel territorio comunitario;
- ii)* semplificare il controllo amministrativo, mantenendo un sufficiente grado di sicurezza giuridica per le imprese.

La Commissione individua due strade alternative di riforma dell'attuale sistema: una prima ipotesi consiste nell'introduzione di alcune modifiche, mantenendo tuttavia l'attuale sistema di autorizzazione delle intese (interpretazione meno restrittiva dell'articolo 81.1, applicazione decentrata dell'articolo 81.3, estensione dell'am-

bito di applicazione dell'articolo 4.2 del Regolamento n. 17/62, semplificazione delle procedure); la seconda soluzione, che è alla base della proposta formulata dalla Commissione, prefigura un passaggio dal vigente regime autorizzatorio a un regime di eccezione direttamente applicabile.

Il passaggio a un sistema di eccezione legale presuppone, in primo luogo, la soppressione dell'attuale meccanismo di notifica delle intese. In un sistema ormai collaudato di applicazione delle regole di concorrenza, quale dovrebbe essere quello comunitario, sono le stesse imprese a dover procedere a una valutazione della compatibilità dei loro accordi con il mercato interno.

Il nuovo regime dovrebbe applicarsi a tutte le intese che attualmente ricadono nell'ambito dell'articolo 81. Nel Libro Bianco la Commissione propone di mantenere un'eccezione solo per le imprese comuni di produzione di esercizio parziale. Essa sostiene, infatti, che per tali imprese un controllo a posteriori non sembra adeguato, a motivo dell'importanza degli investimenti e della forte integrazione delle funzioni che in generale esse richiedono. Ritenendo non necessaria la creazione di una procedura *ad hoc*, nel documento viene proposto di estendere l'ambito di applicazione del Regolamento n. 4064/89 a tali imprese, utilizzando le modalità di controllo attualmente previste per le imprese comuni a pieno titolo che hanno per oggetto o per effetto il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che restano indipendenti (test di dominanza ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento n. 4064/89 e di compatibilità con l'articolo 81 del Trattato).

In secondo luogo, l'adozione di un sistema di eccezione direttamente applicabile consentirebbe di modificare l'attuale ripartizione delle competenze tra Commissione, autorità e giudici nazionali nell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato, mediante l'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nel concedere esenzioni individuali. La Commissione continuerebbe a svolgere la funzione di orientare la politica della concorrenza, attraverso l'elaborazione di testi regolamentari, comunicazioni e linee guida.

Peraltro, in un sistema quale quello proposto, l'esistenza di regole chiare, precise e prevedibili assume un'importanza cruciale in quanto condiziona l'applicazione coerente e uniforme delle regole di concorrenza. In tale prospettiva, nel Libro Bianco viene avanzata l'ipotesi di inserire nel nuovo Regolamento una norma che, richiamandosi all'articolo 83.2, lettera e) del Trattato, sancisca l'impossibilità, per le legislazioni nazionali, di vietare gli accordi che ricadono nell'ambito di un regolamento comunitario di esenzione.

Nel Libro Bianco sono previste, accanto alle attuali decisioni di divieto, due nuove tipologie di decisione: le decisioni individuali positive e le decisioni con impegni. Le prime sarebbero volte a dichiarare la liceità di un accordo in quanto non pregiudizievole per il commercio o la concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1 oppure in quanto rispondente alle condizioni enunciate dall'articolo 81.3. Tali decisioni sarebbero adottate esclusivamente dalla Commissione e solo in casi eccezionali, per motivi di interesse generale, allorché ad esempio la Commissione intenda chiarire il proprio orientamento in merito a problematiche nuove. Le decisioni con impegni sarebbero, invece, volte a rendere obbligatori gli impegni assunti dalle parti nel corso di un procedimento istruttorio al fine di far cessare le obiezioni sollevate nei confronti dell'intesa in oggetto.

Il ruolo delle autorità nazionali di concorrenza, già rafforzato dall'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nel concedere esenzioni individuali, verrebbe ulteriormente accresciuto dalla previsione contenuta nel Libro Bianco di conferire alle stesse il potere di ritirare, a determinate condizioni, il beneficio dell'esenzione per categoria allorché gli effetti restrittivi di un determinato accordo si producano essenzialmente sul territorio di uno Stato membro avente tutte le caratteristiche di un mercato distinto. Tale possibilità, già introdotta nell'ambito del processo di riforma del trattamento delle intese verticali, sarebbe dunque estesa agli accordi di natura orizzontale. Anche il ruolo delle giurisdizioni nazionali verrebbe sensibilmente accresciuto dall'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nell'applicazione dell'articolo 81.3.

Un maggiore decentramento nell'applicazione delle regole di concorrenza presuppone necessariamente un rafforzamento dei meccanismi di cooperazione tra la Commissione e le istituzioni nazionali. La modifica più rilevante proposta al riguardo consiste nella revisione dell'articolo 20.1 del Regolamento n. 17/62 che attualmente impone rilevanti limitazioni allo scambio di informazioni confidenziali tra Commissione e autorità nazionali della concorrenza.

La coerenza dell'intero sistema sarà comunque assicurata dal mantenimento di un meccanismo simile all'attuale articolo 9.3, del Regolamento n. 17/62 in virtù del quale, qualora la Commissione avvii una procedura per l'adozione di una decisione formale, le autorità nazionali della concorrenza cessano di essere competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato.

L'adozione di un sistema di eccezione direttamente applicabile presuppone, infine, un rafforzamento del controllo a posteriori delle intese. Al riguardo, vengono proposte le seguenti modifiche all'attuale sistema:

- il rafforzamento dei poteri di accertamento e di inchiesta della Commissione;
- la previsione di meccanismi idonei a facilitare la presentazione delle denunce (introduzione di termini per il trattamento delle stesse e semplificazione delle procedure di rigetto delle denunce);
- la codificazione della procedura in materia di adozione di misure cautelari, tenendo conto dei principi elaborati al riguardo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- l'adeguamento del regime sanzionatorio (ammontare delle ammende e delle penali di mora per infrazioni a norme di procedura; previsione della responsabilità in solido dei membri di un'associazione di imprese alla quale è stata comminata un'ammenda).

Il nuovo Regolamento dovrebbe applicarsi anche al settore dei trasporti, attualmente sottoposto a specifiche norme di procedura, e ai prodotti disciplinati dal Trattato CECA.

Dopo la pubblicazione del Libro Bianco, la Commissione ha proceduto alla consultazione degli Stati membri e degli ambienti istituzionali ed economici interessati al processo di revisione. Pur nella diversità delle opinioni manifestate, la maggioranza degli Stati membri si è espressa in favore dell'approccio sottostante al progetto di riforma, ovvero del passaggio dall'attuale regime autorizzatorio delle intese a un sistema di eccezione direttamente applicabile. Anche il Parlamento europeo e il Comitato Economico e Sociale hanno espresso posizioni sostanzialmente positive in merito al progetto di riforma. L'Autorità italiana ha manifestato, in linea di principio, il proprio sostegno alla proposta delineata dalla Commissione, nella consapevolezza, tuttavia, che la complessità delle tematiche toccate dal prefigurato processo di riforma e la loro importanza per i futuri assetti di tutela della concorrenza richiederanno un'attenta riflessione e un'approfondita valutazione di tutti gli aspetti del progetto.

I servizi della Direzione Generale Concorrenza sono attualmente impegnati nella predisposizione di un documento che dovrebbe contenere le conclusioni preliminari del dibattito sul Libro Bianco. Una proposta di modifica del Regolamento n. 17/62 dovrebbe essere presentata dalla Commissione agli Stati membri entro la prima metà del 2000.

**Riforma del trattamento delle intese verticali nel diritto comunitario della concorrenza**

Nel corso dell'anno sono stati compiuti sostanziali progressi nel processo di revisione della politica comunitaria in materia di intese verticali, volto ad adottare nella valutazione ai sensi dell'articolo 81 del Trattato, un approccio meno formalistico, che non si limiti a una ricognizione delle clausole contenute negli accordi, ma si incen-

tri piuttosto sull'effettivo impatto che essi esercitano sulla concorrenza e sull'integrazione dei mercati.

Nel giugno 1999, sono stati adottati dal Consiglio due regolamenti che hanno consentito alla Commissione di procedere nella riforma. Il Regolamento del Consiglio n. 1215/99<sup>4</sup> ha abilitato la Commissione ad adottare un regolamento di esenzione che si applichi a categorie di intese verticali, riguardanti sia beni che servizi, poste in essere da due o più imprese. L'obiettivo perseguito è quello di uniformare il trattamento delle intese verticali, consentendo alla Commissione di adottare un unico regolamento che si sostituisca ai regolamenti di esenzione in materia di distribuzione esclusiva<sup>5</sup>, acquisto esclusivo<sup>6</sup> e franchising<sup>7</sup>, che riguardavano solo alcune tipologie di accordi, stipulati unicamente tra due imprese e non relativi a servizi. Inoltre, contrariamente al regime vigente, il nuovo regolamento di esenzione non specifica le cosiddette "clausole bianche", ovvero le clausole considerate non restrittive della concorrenza, ma unicamente le "clausole nere", ovvero le condizioni che determinano la perdita del beneficio dell'esenzione per categoria. Il Regolamento del Consiglio amplia in misura sostanziale anche i poteri delle autorità nazionali di concorrenza, conferendo loro la competenza a togliere il beneficio dell'esenzione per categoria a intese che non soddisfino le condizioni di cui all'articolo 81.3 e i cui effetti anticoncorrenziali si esplicano nel territorio di uno Stato membro che presenti tutte le caratteristiche di un mercato distinto. Infine, il Regolamento prevede che la Commissione possa, oltre che togliere il beneficio dell'esenzione per categoria con decisione individuale, anche dichiarare, con decisione di tipo regolamentare, l'inapplicabilità del regolamento di esenzione a reti di accordi in un determinato mercato. L'effetto della dichiarazione di inapplicabilità del regolamento di esenzione è il ripristino delle condizioni generali di applicazione dell'articolo 81 del Trattato: gli accordi potranno dunque essere ritenuti leciti ai sensi dell'articolo 81.1, essere oggetto di un'esenzione individuale oppure essere vietati.

4. Regolamento (CE) n. 1215/1999 del Consiglio, del 10 giugno 1999, che modifica il Regolamento n. 19/65/CEE relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi e pratiche concordate, in GUCE L 148/1 del 15 giugno 1999.

5. Regolamento (CEE) n. 1983/83 della Commissione, del 22 giugno 1983, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di distribuzione esclusiva, in GUCE L 173/1 del 30 giugno 1983.

6. Regolamento (CEE) n. 1984/83 della Commissione, del 22 giugno 1983, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di acquisto esclusivo, in GUCE L 173/5 del 30 giugno 1983.

7. Regolamento (CEE) n. 4087/88 della Commissione, del 30 novembre 1988, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di franchising, in GUCE L 359/46 del 28 dicembre 1988.

Il secondo Regolamento adottato dal Consiglio, n. 1216/99<sup>8</sup> modifica l'articolo 4.2 del Regolamento n. 17/62 in modo da consentire di esentare le intese verticali non, come avveniva in precedenza, dal momento della notifica, bensì dal momento di stipulazione dell'intesa ossia *ex tunc*. Tale modifica consente alle imprese che hanno una ragionevole certezza che un loro accordo soddisfi le condizioni per poter beneficiare di un'esenzione individuale di non notificarlo alla Commissione, in quanto comunque tale accordo potrebbe essere in ogni momento riconosciuto da quest'ultima come legittimo *ab initio*.

L'adozione dei due regolamenti è stata accompagnata da una Dichiarazione da parte del Consiglio volta a indirizzare, con la fissazione di alcuni criteri, l'ambito di operatività della Commissione nell'opera di revisione delle norme in materia di intese verticali. In particolare, nella Dichiarazione sono stati auspicati:

- i) l'adozione di un unico regolamento di esenzione per tutti i tipi di accordi verticali, basato su una unica quota di mercato-soglia, al di sotto della quale gli accordi verranno considerati leciti (salva la presenza di clausole nere), al fine di consentire un trattamento omogeneo della fattispecie;
- ii) un approccio più improntato, rispetto al regime precedente, a criteri di valutazione di tipo economico. E' questo un concetto su cui ha molto insistito la delegazione italiana, nella convinzione della necessità di evitare l'imposizione alle imprese di vincoli che non siano effettivamente giustificati in un'ottica di tutela della concorrenza e di integrazione dei mercati;
- iii) l'inclusione, nella lista delle "clausole nere" la cui presenza esclude il beneficio dell'esenzione per categoria anche al di sotto della quota di mercato-soglia, almeno di due tipi di restrizione e cioè: l'imposizione di prezzi di rivendita minimi o fissi e alcune restrizioni territoriali particolarmente gravi;
- iv) una revisione della Comunicazione *de minimis*<sup>9</sup> nel caso in cui la combinazione del divieto di vendite attive con un sistema di distribuzione selettiva sia considerata una restrizione particolarmente grave (*hardcore restriction*), prevedendo che, per le imprese con quote di mercato inferiori al 10% tali accordi rimangano comunque leciti, in quanto non avrebbero, singolarmente considerati, un impatto restrittivo della concorrenza o dell'integrazione dei mercati. La combinazione di tali clausole è tipicamente contenuta negli accordi di franchising. Tale previsione consentirebbe alla gran parte delle imprese che utilizzano tale modalità distributiva di continuare a porre in essere gli accordi tradizionalmente utilizzati. La necessità di

tener conto di questo aspetto è stata auspicata dalla delegazione italiana.

Sulla base del Regolamento del Consiglio n. 1215/99 e alla luce delle indicazioni contenute nella Dichiarazione del Consiglio, la Commissione ha adottato, nel dicembre 1999, il Regolamento n. 2790/99 relativo all'applicazione dell'articolo 81.3 del Trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate. Tale Regolamento si applicherà a decorrere dal 1° giugno 2000; in quella data, saranno state adottate dalla Commissione anche le Linee direttrici sulle restrizioni verticali, che costituiranno il principale strumento interpretativo del nuovo regime<sup>10</sup>. La scadenza del Regolamento è stata fissata il 31 maggio 2010.

Il nuovo Regolamento di esenzione si applica alle intese tra due o più imprese operanti ciascuna, ai fini dell'accordo, a un diverso livello della catena produttiva o distributiva e riguardanti le condizioni a cui le parti possono acquistare, vendere o rivendere alcuni beni o servizi ("accordi verticali"), qualora tali condizioni costituiscono restrizioni della concorrenza rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 81.1 ("restrizioni verticali"). Rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo Regolamento anche gli accordi verticali conclusi tra un'associazione di dettaglianti e i suoi membri o i suoi fornitori, a condizione che tutti i membri siano distributori al dettaglio di beni e che nessuna delle imprese aderenti all'associazione, o imprese a esse collegate, realizzi un fatturato superiore a 50 milioni di euro. Sono altresì coperte dal Regolamento le intese relative alla cessione o all'utilizzo di diritti di proprietà intellettuale riguardanti l'uso, la vendita o la rivendita dei beni o servizi forniti, nella misura in cui: non costituiscano l'oggetto primario delle intese verticali; siano strettamente connesse e necessarie rispetto a queste ultime; non abbiano lo stesso oggetto o effetto di restrizioni verticali non esentate dal Regolamento.

Il Regolamento non si applica, invece, a intese verticali tra imprese concorrenti, a eccezione delle seguenti ipotesi:

- i)* accordo verticale non reciproco in cui l'acquirente ha un fatturato complessivo annuo non superiore a 100 milioni di euro;
- ii)* accordo verticale non reciproco in cui l'acquirente è un

8. Regolamento (CE) n. 1216 del Consiglio, del 10 giugno 1999, che modifica il Regolamento n. 17/62/CEE, primo Regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, in GUCE L 148/5 del 15 giugno 1999.

9. Comunicazione della Commissione sugli accordi di importanza minore, in GUCE C 372/1 del 9 dicembre 1997.

10. Progetto di Linee direttrici sulle restrizioni verticali, in GUCE C 270/12 del 24 settembre 1999.

distributore, e non un produttore di beni o servizi concorrenti dei beni o servizi oggetto del contratto; quest'ultimo caso è volto a estendere il beneficio dell'esenzione per categoria alle imprese produttrici che in parte distribuiscono direttamente il bene e in parte si avvalgono di distributori indipendenti (cosiddetta distribuzione duale).

Il Regolamento non si applicherà, inoltre, agli accordi disciplinati da altri regolamenti di esenzione.

Gli accordi verticali rientreranno nell'ambito dell'esenzione per categoria a condizione che la quota di mercato detenuta dal fornitore sul mercato rilevante non superi il 30%. Nel caso degli accordi di fornitura esclusiva<sup>11</sup>, la quota di mercato è quella dell'acquirente sul mercato in cui questo acquista i beni o servizi oggetto dell'accordo. Tuttavia, l'esenzione per categoria non si applicherà, anche al di sotto della quota del 30%, se le intese verticali, direttamente o indirettamente, da sole o in combinazione con altri fattori, conterranno restrizioni particolarmente gravi (*hardcore restrictions*), ossia avranno come obiettivo:

- a) la fissazione dei prezzi di rivendita (*resale price maintenance*), esclusi prezzi massimi o consigliati, a condizione che questi non equivalgano a prezzi fissi o a prezzi minimi di rivendita per effetto di pressioni o incentivi creati da una delle parti;
- b) la restrizione delle rivendite. Rientrano tuttavia nel Regolamento di esenzione:
  - il divieto di vendite attive nel territorio esclusivo o alla clientela esclusiva riservati al fornitore, laddove non risultino limitate le vendite da parte dei clienti dell'acquirente;
  - il divieto di vendita agli utenti finali da parte di un acquirente operante al livello del commercio all'ingrosso;
  - il divieto di vendita a distributori non autorizzati nella distribuzione selettiva;
  - il divieto di rivendita di prodotti forniti al fine di essere incorporati in altri prodotti;
- c) la restrizione di vendite attive o passive agli utenti nella distribuzione selettiva, fatta salva la possibilità di proibire a un membro di tale sistema di svolgere la propria attività in un luogo di stabilimento non autorizzato;
- d) la restrizione alle forniture incrociate tra distributori autorizzati in un sistema di distribuzione selettiva;
- e) la restrizione delle vendite di pezzi di ricambio a riparatori e prestatori di servizi indipendenti, quando deriva da un accordo tra il fornitore dei pezzi di ricambio e un acquirente che incorpora e rivende tali pezzi di ricambio.

Per quanto concerne le lettere da b) a d), le previsioni del Regolamento discendono dalla constatazione che esistono diversi canali di arbitraggio tra Stati membri, che il divieto di vendite passive agli utenti finali è sempre vietato e che, nei casi in cui venga chiuso un ulteriore canale di arbitraggio (le vendite attive nell'esclusiva territoriale, la vendita a distributori non autorizzati nel caso della distribuzione selettiva), bisogna mantenere aperti gli altri.

Il Regolamento di esenzione non si applica agli accordi di non concorrenza (*non-compete*) di durata superiore a 5 anni; tuttavia, per i punti di vendita di proprietà del fornitore o dati in leasing da quest'ultimo, la durata può estendersi al periodo di occupazione dei locali da parte dell'acquirente. Per accordi di durata superiore, non è esclusa la possibilità di un'esenzione individuale se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 81.3.

La Commissione può revocare, con effetto *ex nunc*, il beneficio dell'esenzione allorché un accordo, formalmente rientrante nell'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione, non soddisfa tutti i requisiti di cui all'articolo 81.3. Il Regolamento menziona esplicitamente il caso delle reti di accordi simili poste in essere da più operatori concorrenti. Le autorità nazionali di concorrenza hanno un analogo potere di revoca quando gli effetti incompatibili con l'articolo 81.3 si esplicano nel territorio dello Stato membro, o in una sua parte, che presenti tutte le caratteristiche di un mercato geografico distinto, limitatamente a tale territorio.

Inoltre, nelle situazioni in cui reti di accordi verticali paralleli coprono più del 50% del mercato, la Commissione può dichiarare mediante regolamento la non applicabilità dell'esenzione per categoria. La decisione della Commissione riguarderà non singole imprese, ma un insieme di imprese nel mercato interessato. La non applicabilità del Regolamento decorrerà non prima di sei mesi dalla decisione della Commissione. La conseguenza della dichiarazione di non applicabilità a differenza della revoca dell'esenzione, non sarà l'illegittimità dell'accordo, bensì il ripristino delle condizioni generali di applicazione dell'articolo 81, in base ai precedenti comunitari.

Entro il 1° giugno 2000 verranno adottate le Linee direttrici che dovranno assolvere la funzione di chiarire la politica seguita dalla Commissione in materia di intese verticali<sup>12</sup>. Esse illustreranno

11. Per fornitura esclusiva si intende qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone al fornitore di vendere determinati beni o servizi a un unico acquirente all'interno della Comunità, ai fini di un'utilizzazione

specificata o della rivendita.

12. Il progetto di Linee direttrici sulle restrizioni verticali è stato pubblicato in GUCE C 270/12 del 24 settembre 1999.

gli obiettivi perseguiti dalla Commissione nell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato alle intese verticali. Verranno quindi chiariti i criteri di individuazione delle intese verticali che non rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 81.1, con particolare riferimento alle modalità di applicazione della Comunicazione *de minimis*, nonché al trattamento delle PMI e degli accordi di agenzia.

Il documento chiarirà altresì l'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione, precisando che mentre la presenza di restrizioni particolarmente gravi (*hardcore restrictions*) rende improbabile l'esenzione individuale, le condizioni di non applicabilità del Regolamento non comportano una presunzione di non praticabilità di un esame individuale ai sensi dell'articolo 81. In questo contesto, particolare attenzione verrà dedicata ai criteri di individuazione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del Regolamento e dell'esame individuale delle intese verticali. È importante rilevare che per il calcolo delle quote al fine di stabilire se sia o meno applicabile il Regolamento di esenzione, la Commissione propone un approccio semplificato: si deve considerare solo il mercato relativo ai rapporti tra fornitore e distributori (generalmente di dimensione nazionale o più ampia di quella nazionale), e non anche il mercato a valle relativo ai rapporti tra distributori e utenti. Secondo la Commissione è infatti poco probabile che un fornitore che non detiene un potere di mercato significativo nel primo mercato riesca a realizzare una stabile politica di preclusione dell'accesso alla distribuzione al dettaglio in un mercato subnazionale. Laddove tale eventualità si presentasse, tuttavia, vi sarebbe sempre la possibilità di ricorrere alla revoca del beneficio dell'esenzione, da parte della stessa Commissione o di un'autorità nazionale. Verrà inoltre precisato che, nell'esame individuale di un'intesa saranno esaminati entrambi i mercati, relativi ai rapporti produttore-distributore e distributore-utenti finali.

Le Linee direttrici tratteranno infine i criteri di valutazione delle intese che non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione. In particolare, sarà analizzato il possibile impatto anticoncorrenziale di alcune tipologie di intese verticali: *i*) monomarchismo ovvero le intese in cui l'acquirente è indotto a concentrare gli ordini di un bene o servizio presso un unico fornitore; *ii*) accordi di distribuzione esclusiva, in cui il produttore vende a un solo acquirente o a un numero limitato di acquirenti; *iii*) accordi di fissazione del prezzo di rivendita; *iv*) accordi di compartimentazione dei mercati, la cui principale caratteristica consiste nel limitare le possibilità di approvvigionamento o di rivendita di un determinato bene o servizio da parte di un acquirente. Una volta individua-

ti i possibili effetti negativi per la concorrenza e l'integrazione dei mercati che possono derivare dai diversi tipi di accordi verticali, la Commissione si soffermerà sulle ragioni economiche che possono giustificare restrizioni verticali della concorrenza, indicando su questa base i criteri generali che verranno seguiti nella valutazione delle intese verticali ai sensi dell'articolo 81.1 e 81.3.

Nel febbraio 2000 la Commissione ha avviato la discussione sul trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza, presentando un proprio progetto di riforma. Tale progetto, che è ancora in una fase preliminare, appare ampiamente ispirato, nell'impostazione generale, all'analoga riforma realizzata in materia di intese verticali.

Per la cooperazione orizzontale, tuttavia, la Commissione non prevede l'emanazione di un Regolamento di esenzione generale, ma propone la revisione e l'aggiornamento degli esistenti Regolamenti di esenzione in materia di ricerca e sviluppo (Regolamento CEE n. 418/85<sup>13</sup>) e in materia di specializzazione (Regolamento CEE n. 417/85<sup>14</sup>), entrambi destinati a scadere il prossimo 31 dicembre 2000. Per gli altri principali tipi di intese orizzontali verrebbero invece emanate delle "Linee guida", volte tra l'altro a sostituire le tre vigenti Comunicazioni, relative agli "accordi di cooperazione", agli "accordi di subfornitura" e alla "valutazione delle imprese comuni cooperative" ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

Nel corso del 2000 la Commissione dovrebbe pubblicare sia una proposta di revisione dei due vigenti Regolamenti di esenzione, sia un progetto di Linee guida, sulla base dei quali avviare la consueta consultazione.

Nel 1999 la Commissione ha presentato tre progetti di Comunicazione in materia di controllo delle concentrazioni, riguardanti rispettivamente: le restrizioni strettamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione; gli impegni che possono essere assunti dalle imprese per rimuovere le preoccupazioni sollevate dal punto di vista concorrenziale dal progetto originario di concentrazione; l'adozione di una procedura semplificata per l'esame di alcune tipologie di concentrazioni che non risultano problematiche per la concorrenza.

**Riforma del  
trattamento delle  
intese orizzontali  
nel diritto  
comunitario della  
concorrenza**

**Progetti di  
Comunicazione in  
materia di  
concentrazione**

13. Regolamento (CEE) n. 418/85 della Commissione, del 19 dicembre 1984, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi in materia di ricerca e sviluppo, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

14. Regolamento (CEE) n. 417/85 della Commissione, del 19 dicembre 1984, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di specializzazione, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

***Progetto di Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione***

Il progetto della Commissione è volto a sostituire, aggiornandola, la Comunicazione del 1990 relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione<sup>15</sup>. Il Regolamento n. 4064/89 prevede che le restrizioni direttamente collegate e necessarie alla realizzazione di un'operazione di concentrazione vadano valutate congiuntamente all'operazione di concentrazione. Pertanto, la decisione che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune copre anche tali restrizioni. Ciò evita due procedimenti paralleli, l'uno in applicazione del Regolamento concentrazioni e l'altro in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il progetto, come il testo della precedente Comunicazione, individua le circostanze in cui una restrizione può essere considerata "direttamente connessa e necessaria" alla realizzazione di un'operazione di concentrazione, tenendo conto sia della natura della restrizione, sia del principio di proporzionalità in termini di durata e ambito di applicazione materiale e geografico. In tal senso, una restrizione sarà considerata necessaria qualora non oltrepassi i limiti di quanto ragionevolmente richiesto dalla realizzazione dell'operazione. Se esistono metodi alternativi per raggiungere il risultato desiderato, le parti dovranno dunque scegliere quello meno restrittivo della concorrenza.

Le proposte di modifica più rilevanti rispetto al testo della vigente Comunicazione riguardano i seguenti aspetti:

- i)* nei casi di acquisizione, le clausole di non concorrenza sono normalmente accettate per un periodo di tre anni, se mirano a proteggere l'avviamento e il *know-how* dell'impresa acquisita, e di due anni, se concernono solo l'avviamento. La durata considerata "normalmente giustificata" verrebbe, dunque, ridotta rispetto a quella di cinque anni prevista nel testo precedente. Le imprese hanno tuttavia la possibilità di dimostrare alla Commissione la necessità, per l'economia dell'operazione, di una durata maggiore;
- ii)* per gli accordi di licenza, il progetto di Comunicazione specifica che le restrizioni apposte a beneficio del venditore generalmente non sono considerate necessarie all'operazione di concentrazione. Qualora soddisfino le condizioni richieste dall'articolo 81.3 del Trattato, esse possono tuttavia beneficiare dell'esenzione prevista dal Regolamento n. 240/96 in materia di accordi di trasferimento di tecnologie<sup>16</sup>;
- iii)* per quanto concerne gli accordi di acquisto e di vendita,

viene ribadito che il trasferimento di un'impresa o di sue parti può comportare l'insorgere di difficoltà per il venire meno delle condizioni di integrazione verticale preesistenti all'operazione. Le parti possono, dunque, concludere accordi volti a evitare che l'operazione produca discontinuità nelle attività di acquisto e vendita. Il progetto di Comunicazione introduce alcune precisazioni nel trattamento di questi accordi. In generale, viene fornita una valutazione di presunta accessorietà all'operazione di concentrazione degli accordi che prevedono obblighi di acquisto o di vendita di quantità non illimitate e proporzionate alle esigenze economiche individuate. Con riferimento alla durata degli accordi, il testo proposto riconosce l'impossibilità di fornire criteri di carattere generale, limitandosi a indicare in un periodo di tre anni la durata normalmente giustificabile per accordi relativi a prodotti industriali complessi. La Commissione precisa che, in ogni caso, la durata degli accordi deve essere giustificata dalla parti;

*iv)* la parte dedicata alle restrizioni nel caso della costituzione di imprese comuni è stata integrata, rispetto al testo precedente, per tenere conto delle modifiche apportate dal Regolamento n. 1310/97 al Regolamento n. 4064/89, che hanno ampliato l'insieme di imprese comuni considerate come operazioni di concentrazione;

*v)* infine, viene introdotta una nuova sezione dedicata agli aspetti procedurali, in cui è richiesto alle parti notificanti di individuare singolarmente gli accordi che esse chiedono siano considerati direttamente collegati e necessari alla concentrazione e di motivare debitamente tale richiesta nel formulario CO.

Il testo definitivo della Comunicazione verrà prevedibilmente adottato entro l'anno.

### ***Progetto di Comunicazione in materia di impegni***

Il Regolamento concentrazioni n. 4064/89 (come integrato dal Regolamento n. 1310/97) prevede che la Commissione possa decidere di dichiarare una concentrazione compatibile con il mercato comune a seguito di una modifica, da parte delle imprese interessa-

15. Comunicazione della Commissione relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione, in GUCE C 203/5 del 14 agosto 1990.

16. Regolamento (CE) n. 240/96 della

Commissione, del 31 gennaio 1996, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia, in GUCE L 31/2 del 9 febbraio 1996.

te, dell'operazione originariamente notificata. In particolare, la Commissione può accettare impegni da parte delle imprese quando questi siano proporzionati al problema sotto il profilo della concorrenza e lo risolvano interamente. In entrambe le fasi della procedura comunitaria, sono previste garanzie volte ad assicurare la trasparenza e l'effettiva consultazione degli Stati membri e dei terzi interessati in merito all'adeguatezza delle misure correttive proposte dalle imprese.

Con la progettata adozione di una Comunicazione sugli impegni, la Commissione intende chiarire, in via preventiva, i requisiti che devono essere soddisfatti dagli impegni affinché essi possano essere considerati sufficienti a rimuovere le preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale. Il testo del progetto di Comunicazione si basa sull'esperienza maturata sinora dalla Commissione in materia di valutazione, accettazione e attuazione di misure correttive a norma del Regolamento concentrazioni.

La Commissione specifica nel progetto di Comunicazione che gli impegni assunti dall'impresa devono fornire una soluzione duratura al problema concorrenziale individuato e dunque non possono consistere, di fatto, in una promessa di non abusare della posizione dominante acquisita o rafforzata. Viene inoltre espressa in generale una preferenza per gli impegni che consistono in una dismissione, in quanto operando direttamente sulla struttura di mercato risolvono immediatamente il problema derivante dalla concentrazione e non richiedono un monitoraggio successivo circa l'evoluzione concorrenziale del mercato e i comportamenti delle imprese. Comunque, la Commissione aggiunge che non può escludersi a priori che impegni di altro tipo, quale quello di garantire l'accesso a condizioni eque a un'infrastruttura essenziale, siano a loro volta idonei a impedire l'emergere o il rafforzarsi di una posizione dominante. L'onere della proposta degli impegni grava sulle parti. La Commissione può solo intervenire per garantire il rispetto degli impegni, includendo nella decisione di autorizzazione apposite condizioni e obblighi, inclusi obblighi di tipo informativo e l'adozione di misure cautelari.

Nel caso di violazione degli impegni da parte delle imprese, la Commissione può revocare la propria decisione di autorizzazione e imporre una sanzione ai sensi dell'articolo 14.2 del Regolamento concentrazioni. In ogni caso, se non vengono raggiunte le condizioni a cui è subordinata l'autorizzazione, la decisione di compatibilità è automaticamente nulla.

Nelle ipotesi di dismissione, le parti devono precisare esaurientemente l'insieme di beni tangibili e intangibili che si impegnano a cedere, in modo da consentire senza ambiguità l'identificazione delle

attività e dei beni che sono inclusi nel pacchetto di dismissioni e di quelli che non vi sono inclusi. Il termine per la dismissione è stabilito d'accordo con la Commissione e rimane riservato.

La vendita è soggetta all'approvazione della Commissione. Essa deve avvenire a favore di un acquirente che rappresenti un concorrente attuale o potenziale che soddisfi i seguenti requisiti: affidabilità, indipendenza, stabilità finanziaria, competenza imprenditoriale. L'insieme di queste condizioni mira a individuare un soggetto che sia in grado di esercitare un'effettiva pressione concorrenziale rispetto alle parti della concentrazione. La Commissione si riserva un controllo sulla conclusione della cessione attraverso il potere di approvare o meno l'acquirente. La Commissione non considererà accettabile l'acquirente se questi non soddisfa i requisiti prima specificati ovvero se ritiene che la cessione a tale acquirente minacci di creare *prima facie* un problema concorrenziale.

Nelle more della dismissione, la Commissione richiede che le parti offrano impegni volti a mantenere l'indipendenza, l'affidabilità economica, la competitività e la appetibilità (*marketability*) delle attività da dismettere. In particolare, alle parti è richiesto di preservare l'insieme di risorse materiali e immateriali che compongono l'attività da dismettere. La Commissione può richiedere alle parti di nominare un fiduciario affinché effettui direttamente la dismissione o si sostituisca alla parte inadempiente allo scadere di un termine prefissato. Qualora la cessione dia luogo a una nuova operazione di concentrazione, questa dovrà comunque essere sottoposta all'eventuale vaglio da parte delle autorità nazionali competenti o della Commissione, secondo le procedure normalmente applicabili.

Anche la Comunicazione in materia di impegni verrà presumibilmente adottata entro il 2000.

### ***Progetto di Comunicazione sull'adozione di una procedura semplificata per alcuni tipi di concentrazione***

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento concentrazioni, la Commissione ha individuato alcuni tipi di concentrazione che non danno adito, nella maggior parte dei casi, a seri dubbi in termini di compatibilità con il mercato comune. Per la valutazione di tali operazioni la Commissione propone di introdurre una procedura semplificata. La proposta si inserisce in una strategia complessiva, alla base anche della riforma del trattamento delle intese verticali, nonché dell'intero processo di modernizzazione, volta ad aumentare l'efficienza e l'incisività dell'azione della Commissione.

La procedura semplificata consisterebbe nell'adozione, invece che di una decisione formale, di una decisione nella forma del silenzio-assenso. La base giuridica è costituita dall'articolo 10, paragrafi 1 e 6 del Regolamento concentrazioni. Il primo di questi paragrafi fissa un termine di un mese per la conclusione della prima fase della procedura, e il secondo stabilisce che qualora tale termine decorra senza una decisione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo regolamento "l'operazione di concentrazione è ritenuta compatibile con il mercato comune".

Per individuare le categorie di concentrazioni che, non dando generalmente adito a preoccupazioni dal punto di vista della loro compatibilità con il mercato comune sono atte a essere trattate con la procedura semplificata, la Commissione fa riferimento:

1) alle concentrazioni in cui due o più imprese acquistano il controllo congiunto di un'impresa comune che non svolge né è prevedibilmente destinata a svolgere alcuna attività, o solo un'attività di minima entità, nel territorio SEE. La fattispecie comprende la costituzione di un'impresa comune, l'acquisizione da parte di un'impresa del controllo, in forma congiunta con un'altra, di un'impresa esistente, nonché l'acquisizione da parte di più imprese del controllo in forma congiunta di un'impresa esistente.

L'irrilevanza dell'attività economica attuale o immediatamente prevedibile dell'impresa comune nel territorio del SEE è desunta laddove:

1.a) - il fatturato dell'impresa comune e/o il fatturato delle attività trasferite all'impresa comune nel territorio SEE sia inferiore a 100 milioni di euro; e

1.b) - il valore totale degli elementi dell'attivo conferiti all'impresa comune è inferiore a 100 milioni di euro nel territorio dello SEE;

2) ai casi in cui nessuna delle imprese partecipanti alla concentrazione svolge attività:

-nello stesso mercato del prodotto e geografico; oppure

-in mercati del prodotto posti a monte o a valle di quelli in cui sono attive altre parti della concentrazione;

3) ai casi in cui due o più imprese partecipanti alla concentrazione operano:

-nello stesso mercato del prodotto e geografico (rapporti orizzontali) ma la loro quota di mercato aggregata non supera il 15%;

-in mercati situati l'uno a monte o a valle dell'altro (rapporti verticali), se in nessuno di tali mercati la quota di mercato aggregata delle parti supera il 25%.

La definizione del mercato rilevante risulta cruciale per l'individuazione delle concentrazioni passibili di un trattamento semplificato ai sensi dei suddetti punti 2) e 3). Al riguardo, il progetto di Comunicazione precisa che le parti devono:

- i) fornire già nei contatti pre-notifica con i servizi della Commissione informazioni circa le possibili definizioni alternative del mercato;
- ii) nella notifica, descrivere, fornendo le informazioni rilevanti, tutte le possibili definizioni alternative dei mercati sia sotto il profilo merceologico che geografico. La decisione ultima riguardo all'individuazione dei mercati spetta comunque alla Commissione. Nel testo del progetto di Comunicazione viene inoltre osservato che quest'ultima, ai sensi del Regolamento concentrazioni (articolo 6.3.a), può comunque revocare la dichiarazione di compatibilità tacita quando essa si fondi su indicazioni inesatte di cui sia responsabile una delle imprese interessate.

La Commissione si riserva la possibilità di ripristinare la procedura normale in alcuni casi che formalmente soddisfano le condizioni previste per il trattamento secondo la procedura semplificata, ma che comunque presentano problemi dal punto di vista concorrenziale (ad esempio a causa di un'elevata concentrazione e di rilevanti barriere all'entrata nel mercato).

Il progetto di Comunicazione contiene una apposita sezione dedicata a illustrare le condizioni alle quali il ritorno alla procedura normale può essere indotto dall'intervento esterno.

Il progetto di Comunicazione invita le parti, in particolare qualora queste intendano richiedere la dispensa dalla notifica in forma completa<sup>17</sup> in quanto l'operazione non suscita preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale, a stabilire contatti pre-notifica con i servizi della Commissione. Successivamente alla notifica la Commissione pubblicherà le informazioni più rilevanti nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee e sul sito Internet (inclu-

17. Cfr. articolo 3.2 del Regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, del 1° marzo 1998, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al Regolamento (CEE)

n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCÉ L 66/25 del 6 marzo 1998.

si: nomi delle parti, natura della concentrazione, settori interessati e avviso circa la possibilità che, in base all'informazione fornita dalle parti, la concentrazione possa essere esaminata secondo la procedura semplificata, che prevede il silenzio assenso). Gli Stati membri e i terzi interessati potranno così presentare osservazioni, evidenziando le circostanze che possono richiedere un approfondimento dell'operazione.

Se la Commissione ritiene che siano soddisfatte le condizioni per la procedura semplificata, la decisione avverrà normalmente secondo la formula del silenzio-assenso (cosiddetta procedura di non opposizione). La Commissione conserva la possibilità di ricorrere alla procedura normale durante l'intero mese successivo alla notifica. Le parti riceveranno una conferma scritta dell'avvenuta scadenza del termine e dunque della dichiarazione di compatibilità dell'operazione notificata. Analoga notizia verrà riportata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. La procedura semplificata verrà applicata anche alle restrizioni direttamente collegate e necessarie alla realizzazione dell'operazione di concentrazione, salvo diversa decisione della Commissione. Il testo, rinviando alla apposita Comunicazione in materia di restrizioni accessorie, precisa che il carattere di accessorialità non dipende dalla valutazione delle parti, bensì dalle caratteristiche oggettive delle operazioni.

#### **Accordo di cooperazione bilaterale con il Canada**

Nel giugno 1999 è stato firmato un accordo di cooperazione tra le Comunità europee e il governo del Canada in materia di applicazione delle regole di concorrenza<sup>18</sup>. L'accordo si inserisce nell'attuale contesto internazionale caratterizzato da un crescente numero di accordi di cooperazione bilaterale tra autorità antitrust dei paesi che hanno stretti legami economici e importanti scambi commerciali. In particolare, l'accordo in oggetto ricalca in larga misura il primo accordo stipulato tra UE e Stati Uniti in materia di concorrenza<sup>19</sup>. L'accordo prevede:

*i)* lo scambio reciproco di informazioni (non confidenziali) in merito a indagini o procedimenti che possano coinvolgere interessi rilevanti dell'altra parte. Ciò comprende, in particolare, la notifica all'altra parte dell'accordo delle pratiche anticoncorrenziali compiute integralmente o parzialmente sul territorio dell'altra parte e di quelle che si presumono imposte o favorite dall'altra parte. Lo scambio d'informazioni deve avvenire con un congruo anticipo, in modo che le osservazioni dell'altra parte possano essere prese in considerazione;

*ii)* la possibilità di richiesta di consultazioni tra le parti su qualsiasi questione inerente all'accordo. Le richieste di consulta-

zione devono essere motivate e precisare se scadenze procedurali o altre considerazioni impongono un'urgenza particolare;

iii) modalità di cooperazione volte ad agevolare il coordinamento nell'applicazione delle normative sulla concorrenza riguardo a pratiche anticoncorrenziali che possono essere più facilmente affrontate attraverso un parallelismo nell'attività di indagine e di decisione dei casi. Nell'accordo si sottolinea come tale coordinamento sia a beneficio delle stesse imprese oggetto d'indagine, le quali vedono ridotto il rischio di dover subire decisioni contrastanti. E' previsto che il coordinamento nell'applicazione della normativa sulla concorrenza possa essere svolto mediante lo svolgimento di procedimenti da parte di entrambe le autorità o solamente da una di esse. Ciascuna delle due autorità si riserva la facoltà di interrompere in qualsiasi momento il coordinamento qualora ciò venga ritenuto più opportuno;

iv) principi non vincolanti di cortesia passiva (*negative comity*), riguardo a pratiche anticoncorrenziali condotte nel territorio di una parte che ledono gli interessi dell'altra. Nel prendere decisioni sulla base della propria normativa anti-trust, ciascuna parte si impegna a tenere conto degli effetti che tali decisioni possono avere sull'altra parte;

v) principi non vincolanti di cortesia attiva (*positive comity*). Quando ritenga che attività contrarie alla concorrenza condotte nel territorio dell'altra parte ledano i propri interessi rilevanti, la parte interessata può notificare la circostanza all'altra parte e chiedere che le autorità di concorrenza di quest'ultima adottino misure di esecuzione adeguate. La parte destinataria della richiesta deve attribuirvi la massima considerazione. Analogamente a quanto previsto nel primo accordo con gli Stati Uniti, non vi è alcun obbligo di intervento della parte che ha ricevuto la richiesta. Parimenti, anche la parte che ha trasmesso la richiesta rimane in ogni momento libera di agire in piena autonomia nei confronti

18. Cfr. la decisione del Consiglio e della Commissione del 29 aprile 1999 relativa alla conclusione dell'accordo tra le Comunità europee e il governo del Canada in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza, in GUCE L 173/26 del 10 luglio 1999.

19. Accordo del 23 settembre 1991 tra il governo degli Stati Uniti e la Commissione

delle Comunità europee relativo all'applicazione delle loro regole di concorrenza. In seguito a una sentenza della Corte di Giustizia, l'accordo è stato successivamente approvato mediante decisione congiunta del Consiglio e della Commissione il 10 aprile 1995, in GUCE L 95/45 del 27 aprile 1995.

delle pratiche oggetto di segnalazione.

Riguardo allo scambio d'informazioni, l'accordo prevede esplicitamente che le parti non sono tenute a scambiarsi informazioni la cui divulgazione sia vietata dalla legislazione della parte in possesso dell'informazione. Qualora informazioni riservate vengano scambiate grazie all'autorizzazione formale dei soggetti interessati, le parti si impegnano a tutelare nel modo più ampio la riservatezza delle informazioni ricevute. Ciascuna parte può inoltre trasmettere a terzi informazioni riservate ottenute dall'altra solo previa esplicita autorizzazione di quest'ultima.

All'accordo con il Canada è stata allegata una dichiarazione della Commissione relativa alle informazioni che la Commissione si impegna a fornire alle autorità nazionali al fine di assicurare il loro coinvolgimento riguardo a quelle attività di collaborazione e coordinamento con le autorità canadesi che hanno rilevanza per singoli Stati membri. In particolare, la Commissione si impegna a trasmettere agli Stati membri, i cui interessi rilevanti siano coinvolti, la notifica da essa inviata o quella ricevuta dall'autorità canadese, nonché a informarli quanto prima di qualsiasi forma di cooperazione o coordinamento con le autorità canadesi relativa a presunte pratiche anticoncorrenziali. Gli Stati membri verranno infine tenuti al corrente, attraverso resoconti semestrali, in merito all'attuazione dell'accordo.

## ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso del 1999 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito l'attività di approfondimento delle tematiche antitrust con l'obiettivo di promuovere la cooperazione internazionale e di favorire la convergenza tra i paesi membri riguardo ai criteri di interpretazione e di applicazione delle normative nazionali. A questo fine, sono state organizzate diverse tavole rotonde su temi ritenuti di particolare interesse<sup>20</sup>.

Nell'ambito della tavola rotonda sul tema della tutela della concorrenza nei mercati oligopolistici, diverse delegazioni hanno sottolineato come il parallelismo dei comportamenti non risulti sufficiente per provare l'esistenza di una intesa restrittiva e come occorra invece dimostrare l'esistenza di un effettivo intento anticoncorrenziale. La difficoltà di intervenire nei confronti delle pratiche

oligopolistiche di coordinamento dei comportamenti ha indotto quasi tutti i paesi a estendere il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione ai casi in cui, in conseguenza dell'operazione, viene a crearsi una struttura di mercato oligopolistica.

Nella tavola rotonda sulle "Priorità d'intervento in materia di antitrust" la maggior parte delle autorità nazionali ha affermato di dedicare troppe risorse e troppo tempo a casi irrilevanti e di avere difficoltà ad affrontare le restrizioni concorrenziali più gravi (in particolare i cartelli orizzontali, anche di dimensione internazionale). In molti contesti, la ragione principale del fenomeno è imputata all'esistenza di meccanismi autorizzatori per le intese e all'incentivo alla notificazione che essi generano per le imprese. Tuttavia, anche nei paesi dove non esiste la possibilità di notificare le intese, gli interventi delle autorità antitrust sono in ampia parte determinati da fattori esterni (notificazioni delle concentrazioni e denunce di pratiche anticoncorrenziali). Le autorità hanno pochi strumenti disponibili per orientare il flusso informativo sui comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e determinare le priorità del proprio intervento. Tra questi strumenti vanno menzionati i cosiddetti programmi di clemenza (*leniency programs*) volti a indurre gli operatori a denunciare l'esistenza di cartelli anticoncorrenziali. Al riguardo soltanto gli Stati Uniti hanno acquisito significative esperienze. I programmi di clemenza costituiscono infatti la fonte principale di informazione per le autorità antitrust americane che, tramite la cooperazione degli operatori, riescono a ottenere elementi sulla sospetta esistenza di un cartello e anche la prova della violazione intercorsa. L'efficacia dello strumento è stata confermata anche dal Regno Unito dove un programma di clemenza, introdotto solo negli ultimi mesi, che esclude la sanzione per l'impresa che per prima decide di cooperare con l'*Office of Fair Trading* ha già portato significativi risultati. È stato altresì osservato che la funzionalità dei programmi di clemenza dipende strettamente dalla severità e dall'efficacia del sistema di sanzioni.

Nella tavola rotonda sulle "Alleanze strategiche internazionali e concentrazioni tra compagnie aeree" è stata rilevata la presenza di una regolamentazione che continua a ostacolare l'evoluzione concorrenziale del settore dei trasporti aerei. Alla fine della seconda guerra mondiale era emersa l'esigenza che ciascun paese avesse la propria compagnia di bandiera. A ciò si è accompagnata la necessità

di accordi bilaterali tra Stati per realizzare un servizio di trasporto aereo tra due paesi. Il conseguente potere accordato agli Stati di designare le compagnie autorizzate a fornire il servizio introduce significative limitazioni alle possibilità concorrenziali delle imprese. Da questo punto di vista anche gli accordi *open sky* che consentono a una pluralità di compagnie aeree di volare tra due paesi, pur costituendo un'evoluzione in senso concorrenziale, continuano a escludere le compagnie aeree dei paesi terzi. La diffusione del bilateralismo distorce significativamente i comportamenti delle imprese, ostacolando i miglioramenti di efficienza e mantenendo una struttura produttiva basata sui campioni nazionali. L'evoluzione di questi ultimi anni e le alleanze internazionali che si sono realizzate rappresentano il primo passo verso un ambiente concorrenziale più aperto. Tuttavia, la riforma della regolamentazione, in primo luogo per quanto attiene i processi di allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio, continua a rimanere una priorità. Dal punto di vista della tutela della concorrenza, le alleanze vengono esaminate soprattutto in relazione all'impatto che esse esercitano sui mercati in cui esiste una sovrapposizione di quote di mercato. Particolare attenzione viene inoltre dedicata agli altri fattori o comportamenti che possono innalzare le barriere all'entrata: disponibilità di slot, programmi di fedeltà con i consumatori (*frequent flyer programs*) e politiche di sconto particolarmente aggressive realizzate da compagnie in posizione dominante nei confronti delle agenzie di viaggio.

Il Gruppo di lavoro "Concorrenza e regolamentazione" del Comitato per il Diritto e la politica della concorrenza ha proseguito nell'attività di analisi dei vari aspetti delle regolamentazioni di natura economica che influenzano l'operare dei meccanismi di mercato e le riforme dei meccanismi regolamentativi che potrebbero promuovere la concorrenza nei vari settori. Nel corso della tavola rotonda organizzata dal Gruppo di lavoro sulla promozione della concorrenza nel settore postale, sebbene il quadro internazionale si presenti ancora variegato, diverse delegazioni hanno segnalato l'avvio di un processo di riforma volto a limitare progressivamente le aree sottratte ai meccanismi concorrenziali. In particolare si registra una pressoché generalizzata apertura alla concorrenza dei mercati dei servizi di corriere espresso e di trasporto e distribuzione di pacchi. Nella discussione è emerso che l'unica fase di attività che può presentare le caratteristiche del monopolio naturale è la consegna della corrispondenza nelle zone a popolazione poco densa, mentre per il trasporto e lo smistamento non sono identificabili significative economie di scala. Inoltre il servizio è caratterizzato da economie di gamma trascurabili, con l'eccezione di quelle che si realizzano presso gli uffici postali che forniscono servizi diversi (servizi postali pro-

priamente detti e servizi di pagamento). Il settore presenta pertanto ampie opportunità di aumenti di efficienza, in conseguenza della sua apertura alla concorrenza. L'esperienza di alcuni paesi (Australia, Finlandia, Nuova Zelanda, Svezia) che hanno pienamente liberalizzato il settore mostra che non sono state registrate riduzioni o peggioramenti del servizio universale.

In un'ulteriore tavola rotonda sono stati discussi gli approcci regolamentari adottati nei diversi paesi rispetto ai mercati dei servizi professionali. In generale è stato rilevato che la regolamentazione che comporta una limitazione all'accesso all'attività soltanto a soggetti dotati di determinati requisiti appare giustificata unicamente laddove, attraverso il controllo delle caratteristiche dei nuovi entranti, è possibile tutelare i consumatori garantendo la qualità delle prestazioni professionali. Ciò può rendersi necessario in particolare se esistono importanti asimmetrie informative tra professionisti e clienti. Forme di regolamentazione all'accesso esistono per numerose professioni in tutti i paesi. I servizi professionali generalmente protetti sono quelli forniti da avvocati, medici, ingegneri, architetti, commercialisti. Riguardo ai comportamenti di mercato degli operatori, gli aspetti che possono risultare regolamentati sono la determinazione dei prezzi, le modalità organizzative e lo svolgimento di attività pubblicitarie. Sebbene il panorama regolamentare vari largamente per ciascuna professione da paese a paese, la regolamentazione delle condizioni di prezzo è particolarmente diffusa. In molti casi essa è imposta da provvedimenti normativi, il che determina un coordinamento delle scelte di prezzo dei professionisti che risulta protetto rispetto all'applicazione della normativa antitrust. In altri casi la regolamentazione delle condizioni tariffarie è realizzata dagli stessi professionisti attraverso associazioni o altri organi rappresentativi della stessa categoria. Ciò ha generato numerosi casi di applicazione da parte delle autorità nazionali delle norme di divieto delle intese restrittive della concorrenza con riferimento a vari servizi professionali.

Infine, nella tavola rotonda sulle problematiche di tutela della concorrenza collegate alla gestione di servizi pubblici da parte delle amministrazioni locali, in particolare di quelli relativi alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi residenziali, è stata sottolineata l'importanza dei servizi pubblici amministrati in ambito locale per ciascuna economia nazionale. Tali servizi sono prestati abitualmente attraverso diverse forme organizzative: svolti direttamente da dipendenti delle amministrazioni locali (ad esempio servizi antincendio, gestione dei parchi), affidati in esclusiva a un'impresa sottoposta a regolamentazione (distribuzione del gas, fornitura dell'acqua potabile) o svolti da una pluralità di imprese, sia private sia di pro-

prietà pubblica, in regime di concorrenza (istruzione pubblica, servizi sanitari). Al riguardo, diversi interventi hanno illustrato dati, contenuti in indagini condotte nei vari paesi, dai quali traspare la generale maggiore efficienza della fornitura di servizi locali da parte di imprese private in concorrenza o sottoposte a un adeguato sistema di regolamentazione rispetto alla gestione diretta, che appare invece preferibile solo in presenza di specifiche circostanze (in particolare quando risulti difficile per le autorità locali precisare contrattualmente la qualità dei servizi richiesti e verificarne il rispetto). Per le autorità locali di molti paesi OCSE gli incentivi delle amministrazioni locali verso l'efficienza e la minimizzazione dei costi nella fornitura dei servizi pubblici risultano spesso poco stringenti, poiché una quota rilevante dei costi viene coperta da trasferimenti finanziari da parte dell'amministrazione centrale. Inoltre, eventuali economie e risparmi a livello locale determinano solamente minori trasferimenti dall'erario nazionale e non maggiori fondi a disposizione delle amministrazioni locali per altri usi.

Con particolare riferimento ai servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, è stata sottolineata la differente regolamentazione esistente in quasi tutti i paesi riguardo al trattamento dei rifiuti di origine commerciale e industriale rispetto a quelli di origine residenziale. La responsabilità della gestione di rifiuti di origine industriale viene generalmente assegnata alle imprese, alle quali spettano la copertura dei costi e le decisioni sulle modalità di gestione dell'attività (svolgimento diretto del servizio o attraverso impresa terza). Per varie tipologie di rifiuti industriali, l'ampiezza delle economie di densità risulta limitata, per cui alle imprese generatrici di rifiuti spesso conviene instaurare forme di concorrenza nel mercato utilizzando in contemporanea una pluralità di operatori. Riguardo invece ai rifiuti generati dalle famiglie, rispetto ai quali le problematiche di regolamentazione risultano essere più importanti, in quasi tutti i paesi OCSE le autorità locali si prendono carico dell'organizzazione del servizio utilizzando fondi derivanti da imposte in ambito locale solo in parte collegate all'effettivo utilizzo dei servizi, o derivanti da trasferimenti dall'erario nazionale. Meccanismi concorrenziali nel mercato dei servizi di raccolta e smaltimento di rifiuti residenziali sono ancora poco diffusi tra i paesi OCSE; il ricorso a forme di concorrenza "per il mercato", cioè l'assegnazione della gestione del servizio attraverso gare trasparenti e concorrenziali, è invece diffuso in un numero di paesi sempre più elevato. Nel corso della tavola rotonda, diversi interventi hanno sottolineato che il ricorso alla gara non determina automaticamente esiti efficienti e che è comunque necessario mantenere un'adeguata regolamentazione e supervisione al fine di assicurare trasparenza ed efficacia nell'organizzazione delle

gare, nella stipula dei contratti con le imprese aggiudicatarie e nel monitoraggio delle modalità di svolgimento del servizio.

Il Gruppo di lavoro su “Cooperazione internazionale in materia di concorrenza” ha continuato nell’approfondimento delle tematiche connesse alla cooperazione internazionale tra organismi preposti alla tutela della concorrenza. Particolare attenzione è stata rivolta al tema della “cortesia positiva”, che consente in particolare di chiedere all’autorità antitrust di un altro paese di intervenire in relazione a pratiche che ostacolano l’accesso a quel mercato da parte degli esportatori del paese richiedente. Le autorità antitrust sono così messe nella condizione di affrontare comportamenti di imprese estere, collegati al problema dell’accesso al mercato, finora di esclusiva competenza degli esperti commerciali. In questi casi l’intervento delle autorità antitrust sarebbe estremamente benefico perché consentirebbe di affrontare questioni di rilevanza internazionale mediante interventi di applicazione della normativa antitrust volti a tutelare anche i consumatori nazionali del paese in cui è ostacolato l’accesso al mercato.

Nell’ambito dei lavori del Gruppo congiunto “Commercio e concorrenza” sono state oggetto di analisi le diverse opzioni disponibili per affrontare le problematiche commerciali originate da restrizioni della concorrenza. Nel corso dei lavori è stato discusso un documento predisposto dal Segretariato finalizzato a dare coerenza alla terminologia impiegata nell’adozione di accordi bilaterali e multilaterali in materia di commercio internazionale e concorrenza.

## ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel dicembre 1998 il Consiglio Generale dell’Organizzazione Mondiale per il Commercio ha prorogato di alcuni mesi il mandato del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza” istituito presso l’OMC allo scopo di approfondire le questioni relative all’interazione tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza. Le riunioni che si sono tenute nell’anno hanno riguardato tre temi indicati dal Consiglio Generale dell’OMC:

- i)* la questione della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi del trattamento nazionale, della trasparenza e della nazione più favorita vigenti in ambito OMC;
- ii)* le modalità di promozione della cooperazione tra gli Stati

membri in materia di concorrenza, con specifico riferimento all'assistenza tecnica;

iii) il contributo della politica della concorrenza per il raggiungimento degli obiettivi dell'OMC, tra cui in particolare quello della promozione del commercio internazionale.

Riguardo al tema della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi vigenti in ambito OMC, la preoccupazione maggiore espressa dalle varie delegazioni è quella di garantire che le normative nazionali sulla concorrenza siano in grado di intervenire adeguatamente contro le pratiche anticoncorrenziali che danneggiano gli interessi di altri paesi membri. La delegazione dell'Unione europea si è soffermata sull'importanza, sia per la politica della concorrenza che per la politica commerciale, dei principi di trasparenza e di non discriminazione. La delegazione giapponese ha sottolineato l'importanza, nell'applicazione delle politiche della concorrenza, di assicurare procedimenti equi, trasparenti e non discriminatori a tutte le imprese, comprese quelle estere. A riguardo, è stato osservato che all'interno dell'autorità antitrust giapponese è stato creato un apposito ufficio con il compito di facilitare alle imprese estere la presentazione di esposti relativi alla violazione della normativa antitrust. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di limitare quanto più possibile le esenzioni settoriali o di altro genere all'applicazione della legislazione antitrust, sempre per garantire il massimo grado di efficacia, trasparenza e non discriminazione.

Tutti gli interventi sul tema della cooperazione internazionale in materia di politica della concorrenza ne hanno sottolineato l'importanza, nell'attuale contesto di integrazione dei mercati e di crescente internazionalizzazione dell'attività delle imprese, anche di quelle di dimensione più limitata. La cooperazione internazionale permette un'azione più efficace da parte delle autorità di concorrenza nazionali, facilitando l'ottenimento di informazioni spesso indispensabili per l'identificazione e la repressione delle pratiche anticoncorrenziali che hanno origine in altre giurisdizioni. E' stata sottolineata l'estrema varietà delle diverse forme di cooperazione internazionale, in relazione al numero dei paesi coinvolti (cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale) e all'intensità del rapporto di collaborazione (collaborazioni informali, accordi vincolanti). Diverse delegazioni (Stati Uniti, Corea, Unione europea, Zimbabwe) hanno sottolineato l'importanza delle attività di assistenza tecnica a favore dei paesi che sono in procinto di adottare normative antitrust o che hanno iniziato ad applicarle solo recentemente da parte dei paesi con maggiore esperienza in questo campo. Un'altra componente rilevante della cooperazione internazionale è quella dei contatti informali tra autorità nazionali che permettono, in particolare,

uno scambio di informazioni sulle caratteristiche dei mercati sotto esame. Gli accordi formali di cooperazione riguardano generalmente tre aspetti principali: innanzitutto, essi introducono un sistema di notifica reciproca delle indagini di pratiche anticoncorrenziali che hanno effetti in altri paesi; inoltre, essi prevedono lo scambio di informazioni non riservate relative a indagini in corso; tali accordi consentono infine il coordinamento delle indagini quando diverse autorità nazionali intendono approfondire una stessa fattispecie. Alcuni paesi hanno firmato accordi più vincolanti che permettono anche lo scambio d'informazioni riservate, in particolare in merito a indagini relative a pratiche anticoncorrenziali per le quali sono previste sanzioni penali (quali ad esempio i cosiddetti cartelli *hard-core* in Canada e negli Stati Uniti). Parte della discussione sul tema della promozione della cooperazione internazionale è stata dedicata ai vantaggi e svantaggi della cooperazione internazionale su base volontaria (auspicata dagli Stati Uniti) rispetto a un sistema di cooperazione più vincolante. Diverse delegazioni (Unione europea, Giappone, Corea) hanno affermato l'utilità di un quadro multilaterale che istituzionalizzi la cooperazione internazionale complementando con principi e regole generali l'attuale reticolo di accordi bilaterali di cooperazione.

La possibile inclusione nel quadro delle regole dell'OMC di un accordo multilaterale vincolante in materia di concorrenza è stata oggetto di una specifica proposta da parte della delegazione dell'Unione europea. L'iniziativa comunitaria non intende realizzare l'armonizzazione delle normative antitrust nazionali, ma ha come obiettivo quello dell'individuazione di regole e principi comuni a cui ispirarsi nell'adozione e nell'applicazione delle normative nazionali. La Commissione ha sottolineato l'esistenza di un notevole grado di consenso tra i paesi membri dell'OMC sugli effetti negativi da attribuire a determinate pratiche anticoncorrenziali distorsive della concorrenza e del commercio internazionale (i cartelli *hardcore* e alcuni tipi di restrizioni verticali) e sulla necessità di eliminare tali pratiche. La proposta comunitaria prevede varie modalità che potrebbero essere adottate per garantire ai paesi in via di sviluppo il massimo beneficio da un accordo multilaterale. Ai paesi in via di sviluppo, innanzitutto, verrebbero concessi margini di tempo adeguati per l'adozione delle normative sulla concorrenza e per la creazione delle autorità preposte all'applicazione di tali normative. Verrebbe inoltre assicurato che, nell'applicazione dei principi multilaterali di concorrenza, sia tenuto conto del grado di sviluppo del paese. Infine, modalità di cooperazione internazionale (tra cui programmi di assistenza tecnica) che tutelino in particolare modo le esigenze dei paesi in via di sviluppo costituirebbero parte integrante dell'accordo.

Alcuni paesi (Canada, Norvegia e Brasile) hanno espresso interesse per la posizione comunitaria riguardo all'utilità di integrare con un quadro multilaterale l'attuale rete di accordi di cooperazione bilaterale in materia di concorrenza. Un approccio multilaterale potrebbe, secondo questi paesi, contribuire in maniera significativa a massimizzare i benefici derivanti dalla liberalizzazione degli scambi commerciali e degli investimenti e dalla crescente globalizzazione dell'attività economica. Alcuni paesi in via di sviluppo (Egitto, Malesia, India, Pakistan, Hong Kong, Cina) hanno invece espresso perplessità in merito all'utilità di avviare negoziati per realizzare un quadro multilaterale di concorrenza, considerando tali negoziati ancora premature. E' stato sottolineato come un importante numero di paesi in via di sviluppo non disponga ancora di normative in materia di concorrenza. Tali paesi si troverebbero, pertanto, in posizione di debolezza nella conduzione di negoziati volti allo sviluppo di principi e regole multilaterali. Una seconda ragione per l'opposizione da parte di questi paesi all'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza deriva dalla convinzione che l'applicazione della politica della concorrenza nei paesi in via di sviluppo debba tenere conto in maggiore misura, rispetto a quanto avviene nei paesi più industrializzati, delle altre finalità pubbliche (quali ad esempio la protezione dell'occupazione e una più equa distribuzione delle risorse) in aggiunta a quella del raggiungimento dell'efficienza economica. Il timore di queste delegazioni è che l'adozione di regole in ambito multilaterale possa invece rendere meno agevole un'applicazione flessibile delle regole di concorrenza che tenga adeguatamente conto delle particolari caratteristiche dei paesi in via di sviluppo. Infine, è stato osservato che l'adozione di regole multilaterali di concorrenza potrebbe contribuire solo in misura molto limitata alla promozione di mercati più concorrenziali ed efficienti, fintanto che varie misure statali, quali gli interventi antidumping e i sussidi alle imprese, mantengono la compartimentazione dei mercati nazionali e favoriscono la distorsione degli scambi commerciali. Secondo queste delegazioni, pertanto, gli Stati membri dell'OMC trarrebbero maggiore vantaggio dal considerare prioritaria l'eliminazione di quelle misure statali restrittive della concorrenza che ancora esistono a livello internazionale, rinviando a una fase successiva l'adozione di un accordo multilaterale vincolante in materia antitrust.

Sono state anche oggetto di discussione le esistenti misure commerciali che hanno effetti distorsivi degli scambi commerciali e della concorrenza. In particolare, Corea, Messico, Giappone, Canada, Malesia, Hong Kong e Cina hanno sottolineato la necessità di giungere a una riforma in senso proconcorrenziale delle misure

commerciali che permettono una protezione dei mercati nazionali e che distorcono gli scambi commerciali, primo tra tutti il Codice Antidumping. Gli Stati Uniti hanno riaffermato la loro posizione di opposizione nei confronti di tali riforme, mentre l'Unione europea si è mostrata più disposta a eventuali modifiche in un senso proconcorrenziale.

Nel settembre 1999 si è svolta l'ultima riunione prevista nel corso dell'anno del Gruppo di Lavoro "Commercio e Concorrenza" con l'approvazione del rapporto descrittivo dell'attività svolta nel corso del 1999, che è stato poi trasmesso al Consiglio dei Ministri OMC di Seattle. Nel corso della riunione è brevemente continuata la discussione riguardo all'ipotizzato avvio di negoziazioni su regole di concorrenza. La delegazione del Canada, in particolare, ha fornito ragguagli riguardo alla conclusione delle consultazioni avviate nei mesi scorsi con le diverse parti sociali interessate da un accordo multilaterale (imprese, associazioni di consumatori, e così via). Tali consultazioni hanno portato il governo canadese ad adottare un atteggiamento favorevole nei confronti di tale accordo, ritenendo che da esso deriverebbe un beneficio netto per il paese. Tre principali giustificazioni spingerebbero, secondo le autorità canadesi, verso l'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza. La prima è che la relativa importanza delle pratiche anticoncorrenziali quali ostacoli residui agli scambi commerciali, a fronte della crescente liberalizzazione dei commerci a seguito dell'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie, risulta sempre più evidente. La seconda giustificazione è il crescente effetto internazionale delle decisioni prese dalle autorità nazionali di concorrenza derivante dall'integrazione delle economie nazionali. Infine, è sempre più pressante la richiesta da parte del settore privato di potere operare negli altri paesi sulla base di regole eque e trasparenti che siano adeguate agli standard internazionali.

La delegazione del Sud Africa ha sottolineato la necessità che la comunità internazionale tenga conto del fatto che i paesi in via di sviluppo, a causa della loro insufficiente esperienza in merito all'applicazione di politiche della concorrenza, non sono ancora in grado di valutare appieno le conseguenze derivanti da una partecipazione a un accordo multilaterale in materia. Risulta pertanto necessario assicurare un'adeguata preparazione a tutti i paesi membri dell'OMC compresi quelli in via di sviluppo.

La Conferenza Ministeriale di Seattle svoltasi alla fine di novembre si è conclusa in assenza di una decisione in merito all'avvio di un nuovo round di negoziati in ambito OMC non esprimendosi, in particolare, in merito all'inclusione o meno, e in quali termini,

delle tematiche di concorrenza negli eventuali negoziati. Nel corso del 2000 sono previste due ulteriori riunioni del Gruppo di lavoro che approfondiranno ulteriormente i temi, sopra descritti, affrontati nel corso del 1999.

## CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel giugno 1999 si è riunito a Ginevra il Gruppo Intergovernativo di Esperti di Politica e Diritto della Concorrenza dei 188 paesi membri dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di temi legati al commercio internazionale e allo sviluppo economico. Il Gruppo di Esperti dell'UNCTAD, istituito nel 1980 a seguito dell'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione 36/63 riguardante principi comuni non vincolanti in materia di tutela della concorrenza<sup>21</sup>, si riunisce con cadenza annuale con il fine di promuovere tra gli Stati membri l'approfondimento di tematiche relative alla politica della concorrenza e di favorire la cooperazione internazionale nell'applicazione delle normative antitrust, in particolare a favore dei paesi in via di sviluppo. L'UNCTAD riunisce un numero di paesi più ampio rispetto all'OMC, includendo in particolare la Russia e la Cina.

L'UNCTAD svolge un importante ruolo nel fornire direttamente o nel coordinare la fornitura di assistenza tecnica nel campo del diritto e della politica della concorrenza ai paesi in via di sviluppo, che necessitano di sostegno nella stesura delle normative a tutela della concorrenza e nell'addestramento dei funzionari delle autorità antitrust. Al riguardo, il Segretariato ha presentato al Gruppo Intergovernativo di esperti un documento che passa in rassegna l'attività di assistenza tecnica svolta dall'UNCTAD, nonché quella realizzata da altre organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, OCSE, CE) e da istituzioni nazionali. Le stesse riunioni del Gruppo Intergovernativo perseguono lo scopo "formativo" di favorire lo scambio di informazioni in merito alle "best practices" sviluppate nell'applicazione della normativa della concorrenza. In questa prospettiva, nel corso della riunione si sono svolte delle mini-tavole rotonde, con presentazioni da parte sia di paesi industrializzati sia di paesi in via di sviluppo, su tre temi, costituiti rispettivamente dalle relazioni tra autorità antitrust e autorità di regolamentazione, dal controllo delle concentrazioni internazionali e dalle modalità con cui promuovere una cultura della concorrenza nei diversi paesi.

Il tema del rapporto tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione è attualmente di grande interesse per i paesi in via di sviluppo i quali in molti casi hanno avviato importanti processi di liberalizzazione, in particolare nei servizi di pubblica utilità. In un numero crescente di paesi, come già avvenuto nella maggior parte dei paesi industrializzati, l'apertura dei mercati viene accompagnata dall'istituzione di autorità di regolamentazione settoriale indipendenti. Nel corso della discussione, le esperienze nazionali relative all'istituzione di autorità di regolamentazione e al loro rapporto con le autorità di tutela della concorrenza sono state illustrate da diverse delegazioni. La delegazione italiana ha illustrato l'assetto istituzionale esistente nel nostro paese, con la netta suddivisione di competenze tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione nei servizi di pubblica utilità. Tale ripartizione di compiti caratterizza, peraltro, la maggior parte dei paesi. Ciascuna autorità di regolamentazione settoriale è tenuta periodicamente a sottoporre a verifica la necessità di mantenere specifici assetti regolamentari, al fine di verificare che non sia possibile sostituire la regolamentazione con il libero mercato. Elemento centrale di tale verifica consiste nell'accertare l'esistenza di un rilevante potere di mercato da parte delle imprese, tale da ostacolare lo sviluppo di un sufficiente grado di concorrenza nel settore.

Nell'ambito della discussione relativa alle concentrazioni internazionali, molti paesi hanno sottolineato l'importanza di una più estesa cooperazione internazionale riguardo allo scambio di informazioni su mercati e imprese oggetto di indagini o procedimenti. Si è auspicata un'intensificazione di tale collaborazione, da estendersi preferibilmente anche alle nuove autorità dei paesi meno industrializzati. Alcune delegazioni di paesi in transizione, tra cui quelle dell'Ucraina e della Russia, hanno rilevato come il controllo sulle concentrazioni distorsive della concorrenza sia ostacolato in alcune circostanze dalla mancanza di trasparenza nei legami partecipativi e di controllo tra imprese oggetto di concentrazione, in particolare quando le imprese che si concentrano hanno sede in paesi esteri. Anche per questi aspetti, la cooperazione internazionale può agevolare il compito delle autorità nazionali.

In merito al terzo tema di discussione, la promozione della cultura della concorrenza, tutte le delegazioni intervenute hanno

---

21. "L'insieme di Principi e Regole Concordate a Livello Multilaterale per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" (United Nations Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices).

sottolineato la centralità del ruolo educativo esercitato dalle autorità antitrust nella promozione di un'apertura ai principi della libera concorrenza e delle pari opportunità. Diverse delegazioni di paesi in via di sviluppo hanno sottolineato le difficoltà attraversate dalle rispettive autorità di tutela della concorrenza nel far accettare l'idea del libero mercato sia agli operatori economici sia alle istituzioni pubbliche, dopo decenni di intervento diretto nell'attività economica attraverso la proprietà pubblica e il controllo amministrativo sui prezzi. Numerosi interventi hanno sottolineato l'importanza delle nuove tecnologie, e in particolare di Internet, per promuovere la conoscenza riguardo alle attività svolte dalle autorità antitrust da parte del pubblico.

Nel corso della riunione sono stati inoltre presentati un rapporto su "Esperienze in materia di cooperazione internazionale relativa all'applicazione della politica della concorrenza e i meccanismi utilizzati" e un rapporto preliminare su "Esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e politica della concorrenza", entrambi predisposti dal Segretariato UNCTAD. Infine, è stato approvato il programma di lavoro della "Quarta Conferenza delle Nazioni Unite per la Revisione dell'Insieme dei Principi e Regole per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" che si terrà nel settembre 2000 a Ginevra. I temi che verranno approfonditi nel corso della riunione sono: *i*) l'esperienza maturata in merito all'adozione di leggi e all'istituzione di autorità di tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo, nelle economie in transizione e nelle organizzazioni regionali (ad esempio CE, UDEAC); *ii*) l'organizzazione e i poteri delle autorità di concorrenza e la determinazione delle priorità nell'applicazione delle normative; *iii*) il trattamento delle informazioni confidenziali nel diritto e nella politica della concorrenza; *iv*) il ruolo della politica della concorrenza nello sviluppo economico; *v*) le questioni di politica della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni; *vi*) la politica della concorrenza e le sue implicazioni per le riforme della regolamentazione.

**Parte Terza**

---

**ATTIVITÀ AI SENSI DEL  
DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92**

---



# 1

## INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

### DATI DI SINTESI E SVILUPPI NORMATIVI

#### SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

Nel 1999 l'Autorità ha condotto 358 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, e 85 nei primi tre mesi del 2000. Nel 1999 è stata riscontrata in 275 casi l'ingannevolezza del messaggio segnalato e imposta in 47 occasioni la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, per impedire che la pubblicità ingannevole continuasse a produrre effetti (TAVOLA 1.1). L'elevata incidenza delle pronunce di ingannevolezza (77% sul totale delle decisioni), nettamente superiore a quella registrata nel 1998 (64%) e negli anni precedenti, appare attribuibile a un più capillare sforzo dell'Autorità nel verificare la sussistenza del *fumus* di ingannevolezza dei messaggi oggetto delle richieste di intervento in fase preistruttoria. Prova ne è il fatto che, a fronte di 842 richieste di intervento in materia di pubblicità ingannevole ricevute, sono stati avviati soltanto 358 procedimenti.

TAVOLA 1.1 - Esito dei procedimenti istruttori

	1999 n. procedimenti	1998 n. procedimenti
<b>Ingannevoli</b>	275	300
di cui con richiesta di dichiarazione rettificativa	47	53
<b>Totale</b>	358	468

Con riguardo alle segnalazioni ricevute dall'Autorità, occorre rilevare che esse hanno subito un decremento del 13% rispetto al 1998 (TAVOLA 1.2). E' la prima volta, dall'emanazione del decreto legislativo n. 74/92, che viene invertito il *trend* contraddistinto, nel

quinquennio 1992-1997, da una serie di vistosi incrementi delle richieste di intervento. Una possibile chiave di lettura del dato potrebbe essere rinvenuta nel fatto che i segnalanti hanno acquisito una maggiore consapevolezza del concreto ambito di tutela offerto dal decreto. Va al riguardo rilevato che la contrazione delle richieste di intervento non ha interessato le associazioni di consumatori, che hanno invece leggermente incrementato la propria attività di segnalazione.

Un fenomeno particolarmente evidente è la crescita del ruolo ricoperto dalle pubbliche amministrazioni, le quali hanno più che raddoppiato il numero delle richieste rispetto all'anno precedente. Ciò è in larga misura riconducibile all'attività di segnalazione della Guardia di Finanza, soggetto autore di ben 121 richieste di intervento (78% del totale delle pubbliche amministrazioni).

**TAVOLA 1.2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale**

	Segnalazioni		Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e segnalazioni	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998
<b>Singolo consumatore</b>	351	463	123	203	90	131	26%	28%
<b>Associazioni di consumatori</b>	170	167	69	120	60	79	35%	47%
<b>Pubbliche amministrazioni</b>	155	63	90	37	78	30	50%	48%
<b>Concorrenti</b>	121	162	64	99	44	61	36%	38%
<b>Associazioni di concorrenti</b>	45	120	19	25	12	13	26%	11%
<b>Totale</b>	<b>842</b>	<b>975</b>	<b>365<sup>(*)</sup></b>	<b>484<sup>(*)</sup></b>	<b>284<sup>(*)</sup></b>	<b>314<sup>(*)</sup></b>	<b>34%</b>	<b>32%</b>

(\*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi la richiesta di intervento è stata inviata da più di un segnalante.

Circa la metà delle richieste di intervento provenienti dalle pubbliche amministrazioni si sono risolte in un provvedimento di ingannevolezza. Il dato, superiore alla media complessiva, può essere verosimilmente spiegato considerando che i soggetti pubblici inviano la segnalazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92, in quanto vi hanno "interesse in relazione ai propri compiti istituzionali". Ciò comporta che, nella maggior parte dei casi, i segnalanti appartenenti a tale categoria detengono specifiche competenze e informazioni dirette, che consentono loro un'analisi particolarmente avveduta delle affermazioni pubblicitarie.

La considerazione appena svolta può essere ripresa, *a contrariis*, per dare giustificazione del fatto che i singoli consumatori dimostrano una capacità più limitata nell'orientare l'attività dell'Autorità, tanto che solo un quarto delle loro richieste di intervento si traduce in una pronuncia di ingannevolezza. Certamente incidono sulla qualità delle segnalazioni dei consumatori la non perfetta conoscenza della normativa in materia, di modo che vengono spesso denunciate come pubblicità ingannevoli fattispecie che non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92, e la difficoltà di individuare con esattezza il messaggio pubblicitario in questione e il relativo profilo di ingannevolezza.

Con riferimento alla tipologia di violazione, merita di essere segnalata l'accresciuta incidenza delle pronunce afferenti alla pubblicizzazione del prezzo dei beni, per le quali si rileva un aumento delle violazioni rispetto all'anno passato (TAVOLA 1.3). Il fenomeno risulta coerente con le tendenze rilevate dalle ricerche di mercato sui consumatori, che segnalano da qualche tempo l'affermazione di nuovi stili di consumo e di acquisto, caratterizzati da una maggiore attenzione al prezzo dei beni. Ne consegue che la variabile prezzo, che in passato era poco utilizzata in pubblicità, ha acquisito una sua precisa funzione comunicazionale. Non sempre però il prezzo viene indicato con la necessaria chiarezza, soprattutto laddove esso non è immediatamente individuabile presupponendo un calcolo rispetto a numerose variabili.

TAVOLA 1.3 - Tipo di violazione e valutazione finale (1999)

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
Caratteristiche del bene	262	204	78%
Prezzo del bene	145	118	81%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	71	56	79%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	54	45	83%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	16	14	87%
Tutela della salute e sicurezza	12	7	58%
Tutela di bambini e adolescenti	9	4	44%
<b>Totale</b>	<b>569<sup>(*)</sup></b>	<b>448<sup>(*)</sup></b>	

(\*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi la richiesta di intervento ha riguardato più di un profilo di ingannevolezza.

### Tendenze degli investimenti pubblicitari e conseguenze sugli interventi dell'Autorità

Nel 1999 gli investimenti pubblicitari in Italia hanno ampiamente superato i 12.000 miliardi, con un incremento nominale del 12,3% rispetto all'anno precedente<sup>1</sup>. La forte dinamica espansiva, che dura ormai da quattro anni, si pone in controtendenza rispetto al contesto economico in cui la pubblicità si inserisce, caratterizzato da una sostanziale stagnazione dei consumi e da contenuti investimenti da parte delle imprese. I commentatori evidenziano come la comunicazione rappresenti oggi una leva irrinunciabile per le imprese, poste di fronte a mercati sempre più ampi, competitivi e soggetti a rapida obsolescenza. Il continuo rinnovamento del prodotto è diventato, per molti operatori, il vero valore d'immagine ed elemento di distintività della marca, anche a giustificazione del differenziale di prezzo. In più, l'allargamento del mercato a dimensioni comunitarie e, in certi casi, mondiali, ha condotto a un progressivo ampliamento della distanza, in termini fisici ed emotivi, tra imprese e consumatori. Di qui la necessità, per le imprese, di ricorrere a forme di comunicazione diretta, quale è la pubblicità, per recuperare un rapporto non mediato con i potenziali consumatori.

Ancora, la spinta prodotta dall'avvento della concorrenza in alcuni settori merceologici, un tempo caratterizzati da condizioni di monopolio, ha creato una domanda incrementale di spazi pubblicitari, per importi a volte considerevoli. E' esemplare, al riguardo, il caso del settore delle telecomunicazioni.

Occorre rilevare che sussiste un fondamentale punto di differenza tra la crescita degli investimenti in comunicazione in questi ultimi anni e lo sviluppo avvenuto in quello che è ricordato come il "periodo aureo" della pubblicità, vale a dire gli anni ottanta. In quel caso, l'incremento era stato accompagnato da un forte aumento dell'offerta di spazi pubblicitari, soprattutto grazie all'affermazione delle televisioni private. Oggi, la domanda di investimento rischia di non trovare un analogo sbocco. I nuovi mezzi di comunicazione, che pure manifestano eccezionali potenzialità, non sembrano costituire ancora veicoli pubblicitari di statura analoga a quelli classici. A titolo esemplificativo, si può segnalare che la raccolta pubblicitaria di Internet nel 1999 ha di poco superato i 50 miliardi e si stima che il *boom* previsto per l'anno 2000 porterà gli investimenti a circa 150 miliardi, che rappresentano un valore marginale rispetto al totale degli investimenti classici (poco più dell'1%).

Della particolare situazione del mercato pubblicitario sembrano aver beneficiato, in maniera predominante, la stampa quotidiana e la radio. Con riferimento ai quotidiani, si rileva che il fatturato pubblicitario è aumentato del 24%. Il buon andamento del mezzo risulta motivato, in larga misura, dalla dinamicità di alcuni

settori, quali quello automobilistico, la finanza, la moda, le telecomunicazioni, che prediligono comunicare su carta stampata e utilizzano ampiamente l'inserzione a colori, più costosa di quella tradizionale in bianco e nero. Anche la capacità di rinnovamento e di miglioramento qualitativo degli spazi dimostrata da alcune testate ha avuto l'effetto di attirare investimenti. La spinta decisiva sembra essere tuttavia derivata dall'eccesso di domanda di pubblicità sul mezzo televisivo, che ha provocato un aumento dei costi di acquisizione degli spazi e delle soglie minime di visibilità in televisione, inducendo molte imprese a riversare i propri *budget* su mezzi alternativi, quali la stampa o la radio. Tuttavia, anche per la carta stampata gli spazi pubblicitari più appetibili vengono spesso prenotati con diversi mesi d'anticipo.

L'incremento degli investimenti pubblicitari sulla radio (+22%), accompagnato da un aumento quasi equivalente del numero di nuovi clienti che hanno scelto di proporsi sul mezzo e riconducibile all'eccellente andamento delle radio commerciali, è degno di particolare nota, pur confermando una tendenza in atto da alcuni anni. Da segnalare, infine, il rilevante aumento della pubblicità *out-door*, o esterna (+21%), a conferma delle potenzialità del veicolo, capace di concentrare l'attività di comunicazione su specifiche aree di interesse.

I principali protagonisti del mercato pubblicitario restano, a ogni modo, la TV e la stampa: la televisione nazionale raccoglie il 59% degli investimenti complessivi sui media classici, mentre la stampa quotidiana e periodica ne assorbe circa un terzo.

I dati relativi all'attività dell'Autorità confermano che il suo intervento riguarda in via prioritaria (quasi per il 70%) messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati. Si conferma scarsa, e per di più declinante, la rilevanza degli interventi riguardanti pubblicità televisive. Se la raccolta pubblicitaria può essere considerata un indice approssimativo dell'incidenza dei mezzi di comunicazione sul comportamento economico dei consumatori, si deve concludere che la tutela apprestata dall'Autorità risulta sottodimensionata sul mezzo più influente. Altro elemento caratteristico dell'intervento dell'Autorità è l'ampiezza locale o regionale della diffusione della maggior parte dei messaggi pubblicitari analizzati, il che trova poi riscontro nella dimensione, solitamente contenuta, degli operatori coinvolti.

**TAVOLA 1.4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo  
di diffusione del messaggio (1999)**

	Numero	Quota procedimenti	Violazioni
<b>Stampa quotidiana e periodica</b>	182	46%	146
<b>Stampati</b>	92	23%	71
<b>Televisione</b>	33	8%	22
<b>Servizio postale</b>	30	8%	30
<b>Pubblicità esterna</b>	21	5%	13
<b>Confezione del prodotto</b>	16	4%	7
<b>Internet e posta elettronica</b>	13	3%	10
<b>Telefono</b>	6	2%	5
<b>Radio</b>	5	1%	3
<b>Cinema</b>	1	-	-
<b>Totale</b>	<b>399<sup>(*)</sup></b>	<b>100%</b>	<b>307<sup>(*)</sup></b>

(\*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi sono stati segnalati più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

## Il valore della marca

In numerosi settori merceologici, contraddistinti da un eccesso di offerta e da una tendenziale omogeneità dei prodotti, la forza della marca, che racchiude anche elementi di natura psicologica, rappresenta, insieme al prezzo, il vero elemento capace di determinare la scelta del consumatore nel punto vendita.

In un recente passato la comunicazione delle grandi marche si era appuntata prevalentemente sui vantaggi oggettivi offerti dal prodotto commercializzato, considerati come il più importante fattore competitivo. Si riteneva, infatti, che il clima recessivo, la maggiore sensibilità al prezzo, la reazione alle tendenze esibitive proprie degli anni ottanta fossero sintomatici di un accresciuto ruolo della razionalità nei processi di acquisto. Oggi, per converso, molti settori merceologici si stanno orientando nuovamente sulla valorizzazione delle dimensioni intangibili, sull'appropriazione di connotati simbolici.

In linea con queste tendenze evolutive si situa il recente diffuso ricorso a *testimonial* famosi. L'uso dei testimoni in pubblicità è un artificio che consente di traslare sulla marca alcune delle caratteristiche proprie del personaggio noto. Le promesse pubblicitarie possono risultare più credibili se il protagonista del messaggio è una persona a cui viene riconosciuta particolare competenza e attendibilità. In altri casi è il carisma del divo a fornire alla marca connotati

affettivi e simbolici. Osservando alcune importanti campagne pubblicitarie diffuse nel corso del 1999 si riscontra soprattutto l'impiego di questa seconda categoria di soggetti, capaci di elevare il prestigio e la visibilità della marca.

Le tendenze delineate non sono prive di conseguenze sulla portata della tutela prestata dall'Autorità. In proposito, va rilevato che il decreto legislativo n. 74/92 prevede una valutazione basata in maniera predominante sull'accertamento della reale sussistenza di caratteristiche oggettivamente verificabili, di modo che le campagne pubblicitarie incentrate su valori intangibili sono difficilmente assoggettabili alla valutazione dell'Autorità.

---

#### SVILUPPI NORMATIVI ITALIANI E COMUNITARI

---

In quest'ultimo anno la normativa italiana, anche sulla spinta delle scelte compiute a livello comunitario, è stata arricchita in modo significativo di strumenti di tutela degli interessi dei consumatori, tra cui in particolar modo l'interesse a una chiara, corretta e completa informazione nei rapporti tra consumatore e imprese. Un'importante novità, in questo contesto, è rappresentata dal recepimento, con il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, della direttiva 97/55/CE<sup>2</sup> in materia di pubblicità comparativa. Tale direttiva costituisce un aggiornamento della precedente direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole recepita in Italia con il decreto legislativo n. 74/92, e affianca alle finalità di tutela dalla pubblicità ingannevole da questa previste lo scopo di stabilire le condizioni di liceità della comparazione pubblicitaria.

Conformemente all'impostazione seguita dal legislatore comunitario, il nuovo decreto legislativo si pone quale modifica al decreto legislativo n. 74/92, attribuendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la competenza a giudicare le controversie in materia di pubblicità comparativa.

Il recepimento della direttiva 97/55/CE è destinato a incidere in misura significativa nell'ordinamento italiano, che fino a oggi aveva manifestato un tradizionale sfavore nei confronti della com-

---

2. Direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 1997, che modifica la direttiva 84/459/CE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa, in GUCE L 290/18 del 23 ottobre 1997.

parazione pubblicitaria, sottoposta a limiti severi e generalmente ricondotta nell'ambito degli atti di concorrenza sleale sanciti dall'articolo 2598 del codice civile.

Secondo la definizione assai ampia fornita dalla direttiva, deve intendersi per “pubblicità comparativa qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente”. Con la nuova normativa, tuttavia, non è stata introdotta una statuizione assoluta e incondizionata di liceità della comparazione pubblicitaria, bensì sono state previste una serie di condizioni cui è subordinata la sua ammissibilità. Nel decreto, dunque, sono fissati i limiti entro i quali è possibile ricorrere alla tecnica del confronto per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti nella comparazione. In proposito, vale la pena richiamare il terzo considerando della direttiva 97/55/CE, nel quale si legge che “la liceità o il divieto della pubblicità comparativa a seconda delle diverse legislazioni nazionali può costituire un ostacolo alla libera circolazione dei beni e dei servizi e creare distorsioni di concorrenza; che, in particolare, delle imprese possono trovarsi esposte a forme di pubblicità sviluppate dalla concorrenza alla quali non possono rispondere ad armi pari; che deve essere assicurata la libertà di fornire servizi in materia di pubblicità comparativa”.

In termini generali, le condizioni di liceità della comparazione pubblicitaria, indipendentemente dalla sua forma diretta o indiretta, fissate dal nuovo decreto legislativo riprendono integralmente il testo della direttiva e sono riconducibili a due essenziali condizioni: che la pubblicità comparativa non sia ingannevole e che essa non risulti “sleale”.

Il requisito della non ingannevolezza della pubblicità comparativa dovrebbe pertanto leggersi alla luce degli orientamenti interpretativi formati in materia di pubblicità ingannevole. In questo contesto, particolare rilevanza rivestono i principi desumibili dagli interventi dell'Autorità, che si è attivata, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, nelle ipotesi in cui i profili di comparazione sono risultati strettamente legati ad aspetti di ingannevolezza. La valutazione di illiceità del messaggio pubblicitario, dunque, va effettuata sulla base degli elementi che integrano la fattispecie “pubblicità ingannevole”, e cioè la possibilità che il messaggio tragga in errore i soggetti ai quali esso si rivolge, pregiudicando così il comportamento economico dei consumatori ed eventualmente gli interessi dei concorrenti.

Il carattere dell'ingannevolezza non va circoscritto al solo caso di informazioni non veritiere, ma va esteso anche alle ipotesi in

cui le informazioni, pur se veritiere, vengono selezionate in modo parziale, tacendosi su quegli aspetti che le ridimensionano in misura significativa.

Interessanti sono le previsioni relative al divieto, nel raffronto pubblicitario, di omettere caratteristiche e dati dei prodotti rilevanti ai fini della significatività della comparazione, nonché all'obbligo di effettuare la comparazione in maniera obiettiva, basandosi su dati, oltre che veritieri, verificabili; e ancora quelle che introducono il principio che la comparazione debba essere effettuata tra beni omogenei e realmente confrontabili, in modo da consentire al destinatario della pubblicità di valutare agevolmente le differenze e il valore dei prodotti oggetto di raffronto. In particolare, nello schema di decreto è precisato che il requisito della verificabilità si intende soddisfatto quando i dati addotti a illustrazione della caratteristica del bene o del servizio pubblicitario sono suscettibili di dimostrazione.

E' inoltre previsto che la pubblicità comparativa possa essere ritenuta lecita qualora non ingeneri confusione sul mercato tra l'operatore pubblicitario e un concorrente o tra i marchi, le denominazioni commerciali, altri segni distintivi, i beni o servizi dell'operatore pubblicitario e quelli di un concorrente. Il divieto di ingenerare confusione attraverso il confronto pubblicitario risponde sia a un principio già vigente sia nella disciplina della concorrenza sleale (articolo 2598, comma 1, c.c., la cui formulazione letterale non si discosta molto rispetto alla lettera della condizione di liceità in oggetto), sia a un criterio già esplicitato dall'Autorità nella valutazione di messaggi pubblicitari in cui l'ingannevolezza risultava legata alla capacità di determinare confusione circa l'identità dell'operatore o le caratteristiche dei prodotti pubblicizzati.

La pubblicità comparativa, inoltre, per essere ritenuta lecita non deve trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa al marchio, alla denominazione commerciale o ad altro segno distintivo di un concorrente o alle denominazioni di origine di prodotti concorrenti, e non deve rappresentare un bene o servizio come imitazione o contraffazione di beni o servizi protetti da un marchio o da una denominazione commerciale.

Queste clausole di liceità tendono a impedire che il confronto pubblicitario sia finalizzato a trarre un indebito vantaggio dalla citazione di un prodotto o dell'impresa concorrente, attraverso forme di cosiddetta pubblicità per agganciamento o di parassitismo economico.

E' inoltre previsto che qualunque raffronto che faccia riferimento a un'offerta speciale debba indicare in modo chiaro e non

equivoco il termine finale dell'offerta oppure, nel caso in cui l'offerta speciale non sia ancora cominciata, la data di inizio del periodo nel corso del quale si applicano il prezzo speciale o altre condizioni particolari o, se del caso, che l'offerta speciale dipende dalla disponibilità dei beni e servizi.

In ogni caso, la scelta di attribuire la competenza a giudicare sulla liceità della pubblicità comparativa all'Autorità fa salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2598 del codice civile, nonché in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore, del marchio di impresa, delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti.

Il decreto, inoltre, prevede, conformemente al principio già espresso nella legge 30 luglio 1998, n. 281, che le associazioni dei consumatori e degli utenti sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, esercitando l'azione inibitoria dinanzi al giudice per la cessazione di atti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché attivando le altre misure di conciliazione previste.

Va infine segnalata la modifica apportata all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, volta a consentire alle parti interessate di ricorrere agli organismi volontari e autonomi di autodisciplina anche per la pubblicità comparativa.

Un ulteriore passo avanti in materia di protezione dei consumatori è rappresentato dalla direttiva 97/7/CE<sup>3</sup> relativa ai contratti a distanza, recepita con il decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185. L'obiettivo della direttiva è quello di realizzare e consolidare il mercato interno europeo per il quale lo sviluppo di tecniche di comunicazione a distanza può rappresentare una grande opportunità. In questo contesto, le previsioni normative mirano a tutelare il consumatore, considerato parte debole, con particolare riguardo al diritto di essere esaurientemente informato sull'identità del fornitore e sulle caratteristiche del bene o del servizio offerto, al diritto di recesso e alla previsione di garanzie e forme di tutela di concreta attuazione e facilmente accessibili.

Particolarmente rilevante è l'articolo 3 del decreto legislativo n. 185/99, il quale prevede che il consumatore in tempo utile, prima della conclusione di qualsiasi contratto a distanza, debba ricevere le informazioni concernenti: l'identità dell'operatore; le caratteristiche essenziali del bene o servizio; il prezzo; le spese di consegna; le modalità di pagamento; l'esistenza del diritto di recesso e le modalità dell'esercizio di tale diritto; la durata della validità dell'offerta e del

prezzo; il costo dell'utilizzo della tecnica di comunicazione a distanza, quando è calcolato discostandosi dalla tariffa di base; la durata minima del contratto in caso di contratti per la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi a esecuzione continuata o periodica. Tali informazioni, il cui scopo commerciale deve essere inequivocabile, devono essere fornite in modo chiaro e comprensibile, con ogni mezzo adeguato alla tecnica di comunicazione a distanza impiegata, osservando in particolare i principi della buona fede e della lealtà in materia di transazioni commerciali, valutati sulla base delle esigenze di protezione delle categorie di consumatori particolarmente vulnerabili.

Con particolare riguardo alle comunicazioni telefoniche, che costituiscono un mezzo cui le imprese fanno sempre maggiore ricorso, è previsto che l'identità dell'operatore e lo scopo commerciale debbano essere dichiarati in modo inequivocabile all'inizio della conversazione con il consumatore, a pena di nullità del contratto.

Infine, il consumatore deve ricevere conferma per iscritto di tutte le informazioni sopra descritte, prima o al momento dell'esecuzione del contratto.

Considerata l'espansione dell'utilizzo di tecniche di comunicazione a distanza da parte degli operatori (quali ad esempio stampati, pubblicità stampa con buono d'ordine, catalogo, telefono, radio, posta elettronica, fax, televisore), l'applicazione della nuova normativa appare destinata a incidere in misura significativa nei rapporti tra le imprese e i consumatori.

Sempre nell'ottica di assicurare una chiara e completa informazione dei consumatori, va segnalato il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 84, che recepisce la direttiva 98/6/CE<sup>4</sup> relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori. In particolare, si dispone che "al fine di migliorare l'informazione del consumatore e di agevolare il raffronto dei prezzi, i prodotti offerti dai commercianti ai consumatori recano, oltre alla indicazione del prezzo di vendita, secondo le disposizioni vigenti, l'indicazione del prezzo per unità di misura. Con particolare riguardo alla pubblicità in tutte le sue forme e i cataloghi, essi devono recare l'indicazione del prezzo per unità di misura quando è indicato il prezzo di vendita".

3. Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, in GUCE L 144/19 del 4 giugno 1997.

4. Direttiva 98/6/CE del Parlamento euro-

peo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, in GUCE L 80/27 del 18 marzo 1998.

Anche nel settore del credito al consumo il legislatore è intervenuto apportando alcune modifiche al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia al fine di agevolare maggiormente la comprensione del calcolo del tasso annuo effettivo globale (Taeg) da parte del consumatore. Il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 63, recepisce la direttiva 98/7/CE<sup>5</sup>, prevedendo che ogni forma di pubblicità delle operazioni di credito al consumo, oltre a indicare il Taeg, deve illustrarlo mediante “un esempio tipico”, secondo modalità di calcolo che saranno stabilite con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

Ulteriore conferma dell'attenzione dedicata in ambito comunitario alla problematica della tutela dei consumatori discende dalla direttiva 1999/44/CE<sup>6</sup>, il cui termine di recepimento è fissato al 10 gennaio 2002.

La direttiva si pone lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri al fine di garantire un livello minimo uniforme di tutela dei consumatori nel quadro del mercato interno relativamente a taluni aspetti della vendita e delle garanzie concernenti i beni di consumo.

Particolarmente interessante, in questo contesto, è la disposizione dell'articolo 2, secondo la quale si presume che i beni di consumo siano conformi al contratto se, tra l'altro, presentano la qualità e le prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo, che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene e, se del caso, delle dichiarazioni pubbliche sulle caratteristiche specifiche dei beni fatte al riguardo dal venditore, dal suo produttore o dal suo rappresentante, “in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura”. Con particolare riguardo alla garanzia, è previsto che essa debba vincolare giuridicamente la persona che la offre secondo le modalità stabilite nella dichiarazione di garanzia e “nella relativa pubblicità” (cfr. articolo 6).

## PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

### Premessa

Il settore merceologico più importante in termini di investimenti pubblicitari in Italia è quello degli alimenti di base e dei prodotti dolciari (circa 12% del totale), seguito dal settore dei veicoli e dalle telecomunicazioni (10% circa ciascuno). Nel corso del 1999 le telecomunicazioni, in virtù di uno straordinario incremento (quasi il 90%), hanno superato per importanza settori di tradizionale utilizzo della pubblicità, come quelli della moda e dell'istru-

zione/editoria. Quote rilevanti sul totale degli investimenti pubblicitari sono inoltre detenute dai settori “finanza e assicurazioni”, “società, enti e servizi” (categoria che comprende le agenzie, le istituzioni e associazioni, i giochi e lotterie, le società di consulenza o di altri servizi) e “turismo e viaggi”. Cali significativi hanno invece riguardato il reparto “giocattoli e articoli scuola” e i prodotti per la pulizia della casa e degli indumenti.

La scomposizione merceologica dei procedimenti dell’Autorità si discosta in parte da quella che contraddistingue gli investimenti pubblicitari. La posizione di primato del credito al consumo, oltre che per la vivacità del settore, si giustifica anche alla luce dell’intensa attività di segnalazione della Guardia di Finanza, concentrata nel settore finanziario. Il ruolo modesto del settore alimentare, invece, è per lo più ascrivibile all’accentuata canalizzazione della relativa pubblicità sul mezzo televisivo, il quale, come si è visto, risulta poco esposto agli interventi dell’Autorità.

**TAVOLA 1.5 - I principali settori di intervento dell’Autorità (1999)**

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
<b>Credito al consumo</b>	37	29	78%
<b>Telecomunicazioni e alta tecnologia</b>	36	30	83%
<b>Scuole</b>	35	26	74%
<b>Turismo-trasporti</b>	32	26	81%
<b>Offerte promozionali</b>	22	14	64%
<b>Cosmetici</b>	21	15	71%
<b>Mutui</b>	18	17	94%
<b>False offerte di lavoro</b>	15	14	93%
<b>Cartoline e telefonate con buono omaggio</b>	13	12	92%
<b>Integratori-trattamenti dimagranti</b>	14	12	86%
<b>Lotto-sistemi previsionali</b>	8	8	100%
<b>Alimentare</b>	8	5	62%
<b>Ecologia-risparmio energetico</b>	7	4	57%
<b>Assicurazioni</b>	7	5	71%
<b>Certificazioni e marchi</b>	5	3	60%
<b>Altri beni e servizi</b>	80	55	69%
<b>Totale</b>	<b>358</b>	<b>275</b>	

5. Direttiva 98/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, che modifica la Direttiva 87/102/CEE in materia di credito al consumo, in GUCE L 101/17 del 1° aprile 1998.

6. Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, in GUCE L 171/12 del 7 luglio 1999.

## Telecomunicazioni

L'entrata e il progressivo affermarsi di nuovi operatori nel mercato della telefonia fissa hanno determinato un consistente incremento dei messaggi pubblicitari in tale settore, spesso incentrati sulla convenienza economica delle nuove offerte di servizi telefonici. Con riferimento a tale aspetto l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi in relazione a due messaggi di differenti operatori, i quali lasciavano intendere che i prezzi dei servizi per le chiamate interurbane, internazionali e verso i cellulari fossero in assoluto più convenienti rispetto a quelli praticati dagli altri operatori concorrenti, circostanza rivelatasi non del tutto veritiera (PI/2573 TELE 2; PI/2617 TELEFONIA FISSA WIND). Un analogo rilievo è stato mosso anche all'ex monopolista per un messaggio affissionale che lasciava intendere che i prezzi applicati per le chiamate interdistrettuali ricomprese nella fascia da 15 a 30 chilometri permettesse in ogni caso un risparmio, a volte anche fino al 50%, rispetto ai prezzi praticati dagli altri operatori concorrenti presenti sul mercato, risultando, pertanto, i più convenienti. In realtà non tutti i prezzi praticati per tali chiamate interdistrettuali sono risultati più convenienti di quelli applicati dai concorrenti nel mercato della telefonia fissa (PI/2699 TELECOM 0774).

Nel settore della telefonia mobile è proseguita la tendenza, già registrata lo scorso anno, a un veloce susseguirsi di nuove proposte commerciali che si sono tradotte in numerose campagne pubblicitarie. In più occasioni le richieste di intervento indirizzate all'Autorità hanno avuto a oggetto le modalità di prospettazione del prezzo dei servizi di telefonia. A tal riguardo l'Autorità ha auspicato che nella presentazione di un elemento così cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, quale il prezzo, tutte le informazioni rilevanti fossero di immediata percezione. Tale auspicio è scaturito dalla considerazione che l'indicazione del costo al minuto delle chiamate effettuate avvalendosi dei servizi pubblicizzati (pur, nelle fattispecie, giudicata inidonea a indurre in errore i consumatori, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92) non risultava perfettamente trasparente, né la macchinosità del calcolo necessario per stimare l'effettivo ammontare del costo della telefonata poteva essere imputata in via esclusiva alla complessità della tariffazione, atteso che la scelta di scorporre l'imposta risponde soltanto a una strategia di marketing dell'impresa (PI/2526 PERSONAL 195 RICARICABILE; PI/2645 OMNITEL SUMMER CARD).

L'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi anche in relazione alle modalità con cui viene pubblicizzata la copertura GSM assicurata sul territorio nazionale (PI/2390 COPERTURA GSM OMNITEL, PI/2416 COPERTURA GSM TIM). In relazione a tale aspetto l'Autorità ha affermato che, oltre a singole imprecisioni in relazione a specifiche zone geografiche, i messaggi in questione, rappresentati dalle

mappe di copertura GSM, erano ingannevoli in via generale, avendo ommesso di puntualizzare che la copertura indicata era frutto di un modello previsionale e poteva in vari casi non coincidere con la copertura effettiva della rete GSM sul territorio. Da segnalare, infine, sempre nel campo della telefonia cellulare, una pronuncia relativa all'omessa indicazione in pubblicità dell'esistenza di una incompatibilità tecnica assoluta tra i telefoni cellulari GSM che utilizzano soltanto la banda di frequenza a 900 Mhz e i servizi telefonici offerti dal nuovo gestore di telefonia mobile che necessitano, invece, di telefonini dotati di tecnologia DCS a 1800 Mhz (*Dual Band*). Tale incompatibilità tecnica è stata ritenuta un'informazione di rilevante importanza per i consumatori che, se conosciuta, avrebbe potuto essere suscettibile di orientare diversamente il loro comportamento economico (PI/2680 WIND DUAL BAND).

Un approccio simile, in relazione a un problema di incompatibilità tecnica, è stato seguito anche nella valutazione di un caso inerente il mercato della fornitura di accessi alla rete Internet. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che l'omissione dell'informazione circa l'impossibilità dei modem di rete dell'operatore di supportare entrambi gli standard tecnici esistenti in commercio risultasse rilevante ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 nel momento in cui il messaggio, da un lato allettava i destinatari prospettando loro tutti i vantaggi di un collegamento più veloce e, dall'altro ometteva di informare che la promessa velocità di collegamento poteva essere ottenuta solo da quei consumatori in possesso di un modem a 56K che però avesse la medesima tecnologia utilizzata dai modem di rete dell'operatore (PI/2409 TELECOM-INTERNET PERSONAL SEMPRE).

Nel medesimo mercato è stato ritenuto ingannevole un messaggio che prospettava la possibilità di fruire gratuitamente di un servizio di accesso a Internet. A fronte della pubblicizzata eliminazione del canone di abbonamento, il messaggio ometteva, infatti, di informare che l'operatore pubblicitario vincolava il consumatore ad accettare una serie di condizioni accessorie, consistenti fondamentalmente nella disponibilità a ricevere pubblicità commerciale nella propria posta elettronica e ad autorizzare il monitoraggio della propria navigazione in Internet relativamente ad alcune categorie di siti al fine di ponderare l'invio delle *mail* pubblicitarie, a pena di risoluzione del contratto. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che le menzionate clausole contrattuali di adesione, imponendo al consumatore specifiche e onerose condizioni di fruibilità dell'offerta, assumessero per i destinatari un rilievo decisivo ai fini della valutazione dell'effettiva convenienza del servizio pubblicizzato (PI/2671 LIBERO INFOSTRADA).

## Cosmetici

Nella graduatoria dei settori in base agli investimenti pubblicitari sui periodici, la “cosmetica” si situa al secondo posto, dopo la moda per la persona, con un investimento lordo ampiamente superiore ai 1.000 miliardi. In relazione a questo settore, il forte ricorso da parte delle imprese alla leva pubblicitaria riflette la notevole rilevanza dei valori d’immagine dei prodotti cosmetici sulle scelte dei potenziali acquirenti. La canalizzazione quasi esclusiva degli investimenti sui periodici risulta spiegabile per la particolare capacità di questi ultimi di consentire il raggiungimento di un *target* mirato. Non a caso, le decisioni dell’Autorità relative al settore dei prodotti e dei trattamenti cosmetici (anticellulite, anticalvizie, antirughe, dentifrici sbiancanti) hanno riguardato prevalentemente messaggi diffusi a mezzo stampa.

Nel corso dell’anno, è stato sottolineato che l’enunciazione delle indicazioni d’uso del prodotto, suffragata dalla descrizione del meccanismo biologico attraverso il quale lo stesso opererebbe, si traduce in un preciso vanto prestazionale relativo alle caratteristiche del prodotto stesso, riferito alla idoneità di quest’ultimo allo scopo pubblicizzato e ai risultati che possono essere effettivamente conseguiti con il suo impiego, sindacabile dall’Autorità ai sensi dell’articolo 3, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA).

Un secondo principio di portata generale è stato affermato con riferimento all’indicazione di valori massimi e medi di efficacia dei prodotti cosmetici contenuta nei messaggi pubblicitari. Da un lato, è fuorviante la prospettazione del solo valore massimo, laddove esso rappresenta un picco isolato, in quanto idoneo a ingenerare nel pubblico infondate aspettative in ordine alla concreta efficacia del prodotto (PI/2552 ALGA BLU; PI/2582 CREME SANT’ANGELICA). Dall’altro, è ingannevole l’indicazione del valore medio del quale non sia possibile apprezzare la effettiva significatività in quanto riferito a un solo parametro fra quelli considerati dall’analisi strumentale ovvero a fronte di oscillazioni assai rilevanti e di valori di segno negativo riscontrabili nelle risultanze sperimentali (PI/2665 ANTIRUGHE L’ORÉAL; PI/2582 CREME SANT’ANGELICA).

Con riferimento agli anticellulite per uso topico (quali creme, gel, fanghi), l’Autorità ha ritenuto ingannevoli, disponendo la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, numerosi messaggi che lasciavano intendere, tra l’altro, che i prodotti pubblicizzati avessero un’efficacia comprovata contro la cellulite mentre, in realtà, quest’ultima, essendo una patologia multifattoriale, non può essere efficacemente contrastata da prodotti di natura cosmetica (PI/2552 ALGA BLU; PI/2555 DIOR BODY LIGHT; PI/2557 GLUCOBLOCK VICHY;

PI/2558 ELANCYL GALENIC; PI/2559 ABSOLUS CONTOURS YSL; PI/2561 FANGHI D'ALGA ALGOMAR; PI/2582 CREME SANT'ANGELICA). In un altro caso, il messaggio è stato ritenuto ingannevole limitatamente all'idoneità delle risultanze sperimentali dallo stesso richiamate a comprovare le caratteristiche e l'efficacia del prodotto (PI/2554 SIRKY).

Relativamente agli anticalvizie, l'Autorità ha ritenuto che, di fronte a fenomeni complessi quali, ad esempio, la perdita dei capelli, l'operatore che descriva genericamente il meccanismo biologico attraverso il quale opererebbe il prodotto pubblicizzato debba essere in grado di precisarne e provarne l'efficacia rispetto alle diverse situazioni fisiologiche e al sesso della potenziale clientela, nonché alle cause e alla gravità del diradamento (PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA). E' stata altresì ribadita l'ingannevolezza di messaggi idonei a ingenerare nei destinatari erronei convincimenti rispetto alla valenza terapeutica del prodotto (PI/2421 GAP COSMETICS; PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA). In altri casi, invece, il messaggio è stato considerato ingannevole in relazione alla prospettazione dei tempi necessari al conseguimento dei risultati pubblicizzati (PI/2518 TRICOMEDICAL; cfr. anche PI/2552 ALGA BLU; PI/2558 ELANCYL GALENIC).

Riguardo ai dentifrici "sbiancanti", infine, l'Autorità ha ritenuto la non ingannevolezza di messaggi che informavano i consumatori sulle reali caratteristiche del prodotto, senza dare adito ad aspettative ulteriori ed estranee alla natura propria di prodotti cosmetici, quale quelli pubblicizzati (PI/2391 AQUAFRESH WHITENING; PI/2392 DENTIFRICIO AZ ULTRA WHITE; PI/2393 DENTIFRICIO COLGATE SENSATION WHITENING; PI/2394 DENTIFRICIO BLANX; PI/2395 DENTIFRICIO REMBRANDT).

La categoria "integratori/multivitaminici/energetici" assorbe circa un quarto degli investimenti pubblicitari riconducibili al settore dei prodotti farmaceutici da banco. Tale settore ha dimostrato nel 1999 una straordinaria vitalità, con un incremento di circa un terzo delle spese pubblicitarie. Gli integratori rappresentano un prodotto relativamente innovativo, che si caratterizza sotto il profilo comunicazionale per un uso quasi paritetico del mezzo televisivo e della stampa, con una quota significativa di quotidiani, a riprova di un pubblico di riferimento di profilo medio-alto. Con riferimento agli integratori-anticellulite, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi che prospettavano un'efficacia del prodotto contro la cellulite che un integratore non può vantare, trattandosi di un risultato che presuppone un'azione farmacologica (PI/2551 KALOCCELL). Ugualmente, i messaggi che pubblicizzavano trattamenti dimagranti anticellulite,

**Integratori e  
trattamenti  
dimagranti**

consistenti in realtà nello svolgimento di attività fisica mirata, sono risultati idonei a indurre in errore i consumatori, pregiudicandone il comportamento economico, in quanto la cellulite è un fenomeno che richiede l'adozione di terapie complesse (PI/2588 CENTRO ELIANA MONTI).

L'Autorità ha poi ribadito l'ingannevolezza di messaggi che attribuivano al prodotto un'efficacia dimagrante indipendentemente dalla necessità di seguire regimi dietetici particolari o di praticare esercizio fisico (PI/2295 REDUCE FAT FAST; PI/2502 CENTRO DIMAGRANTE DI BRA; PI/2620 BIOSAN). In un caso è stata disposta, d'ufficio, la sospensione provvisoria del messaggio segnalato volto a promuovere un trattamento dimagrante in grado di assicurare con toni miracolistici e pseudo-scientifici un dimagrimento "di 24 chili in meno di sei settimane senza diete e senza medicinali" (PI/2795 GREENLIFE).

## **Prodotti assicurativi**

Nell'ambito del mercato assicurativo una rilevante percentuale del risparmio è indirizzata verso quelle polizze in cui alla classica copertura assicurativa è abbinata una componente di tipo finanziario e/o previdenziale. Nel settore l'importanza delle strategie di comunicazione pubblicitaria è cresciuta in seguito allo sviluppo della concorrenza tra canali di distribuzione dei prodotti alternativi alle tradizionali reti di agenzie (sportelli bancari, teleassicurazione, e-commerce, brokeraggio assicurativo/finanziario).

Nel corso del 1999 l'Autorità ha avviato alcuni procedimenti aventi a oggetto, in particolare, pubblicità tabellari relative ai cosiddetti fondi assicurativi, direttamente o indirettamente riferite o riferibili a specifiche polizze vita a prestazione rivalutabile (PI/2611 ZURIGO ASSICURAZIONE; PI/2628 POLIZZA GAN ITALIA VITA; PI/2655 POLIZZE INA). Nelle richieste di intervento pervenute all'Autorità si evidenziava, in sintesi, che quanto riportato nei contestati messaggi pubblicitari circa la rivalutazione lorda dei fondi assicurativi avrebbe potuto indurre in errore i consumatori, considerato che il rendimento lordo di tali fondi costituisce soltanto uno dei parametri che influiscono sulla determinazione dell'effettivo rendimento netto ottenuto dai sottoscrittori delle polizze collegate ai fondi stessi.

In relazione a detti casi, l'Autorità ha rilevato che il contesto in cui operano le imprese assicurative ricomprende due diversi ambiti: quello sottoposto per legge alla vigilanza dell'Isvap e quello della pubblicità strettamente commerciale, rivolta alla generalità dei consumatori, la cui valutazione rientra nella competenza dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza posta in essere dall'Isvap in ordine ai suindicati prodotti assicurativi, si rileva che,

con circolare n. 60 del 6 novembre 1986, l'Istituto in questione ha invitato le imprese di assicurazione a trasmettere allo stesso copia degli stampati pubblicitari prima della loro diffusione. Inoltre, con circolari n. 71 del 26 marzo 1987 e n. 210 del 17 dicembre 1993, l'Isvap ha imposto l'obbligo di presentazione all'assicurato di una nota informativa, contenente specifici requisiti minimi a tutela dei consumatori e la pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale dei prospetti della composizione della gestione separata e una sintesi del rendiconto annuale della gestione stessa. Inoltre, l'Istituto ha richiamato l'attenzione delle imprese sulla necessità, nella predisposizione dei messaggi pubblicitari, di prospettare esplicitamente il tasso di rendimento netto riconosciuto all'assicurato.

Nel settore di intervento riservato all'Isvap, i richiamati obblighi informativi a carico delle compagnie assicurative sono posti in essere a tutela del singolo soggetto che si rivolga agli agenti delle compagnie stesse (consegna della nota informativa in fase pre-contrattuale) e di coloro che abbiano già stipulato una polizza, al fine di consentire al cliente di assumere le specifiche, indispensabili informazioni in merito al rendimento del prodotto assicurativo nel corso del rapporto contrattuale con la compagnia stessa (comunicazione del rendimento netto conseguito dalla singola polizza).

Peraltro, il fatto che l'Isvap, con la circolare n. 60/86, abbia disposto la trasmissione a tale Istituto di copia dei messaggi pubblicitari prima della loro diffusione, non vale a escludere la competenza dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, in quanto detta comunicazione risulta esclusivamente finalizzata a consentire all'Istituto di vigilanza la conoscenza del contenuto dei messaggi pubblicitari diffusi sul mercato, non essendo attribuita allo stesso alcuna preventiva potestà autorizzatoria, espressa o tacita, in merito ai citati messaggi.

A seguito delle istruttorie svolte è emerso che, per quanto concerne l'ambito strettamente pubblicitario, la prospettazione dei rendimenti lordi dei fondi assicurativi scaturisce, in genere, dalla difficoltà, per le imprese di assicurazione, di pervenire a un calcolo univoco che rappresenti il valore netto conseguibile dalla pluralità degli assicurati detentori di polizze collegate ai fondi stessi; ciò in considerazione del fatto che i rendimenti netti percepiti dall'assicurato sono connessi a un prodotto (la polizza), in cui vengono determinati altri parametri, quali i caricamenti e la citata aliquota di retrocessione, non facilmente generalizzabili senza causare confusione nel pubblico dei consumatori.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto che l'accertamento dell'eventuale ingannevolezza dei suddetti messaggi dovesse riguar-

dare la percezione che i consumatori hanno del rendimento (lordo) dei fondi a gestione separata e la sua idoneità a condizionarne le scelte economiche prima del successivo, conseguente contatto con le singole compagnie di assicurazione. Considerato peraltro lo stretto rapporto tra il pubblicizzato rendimento lordo dei fondi a gestione separata e le polizze che agli stessi accedono l'autorità ha ritenuto che tale tipologia di messaggi possa assumere una portata ingannatoria sotto un profilo omissivo e, quindi, una rilevanza significativa nel condizionamento delle scelte del consumatore, quando nel contesto dei suindicati messaggi non venga in alcun modo chiarita, eventualmente tramite una apposita voce di rinvio, l'effettiva portata del citato rendimento.

Con riguardo alla materia assicurativa l'Autorità ha altresì esaminato messaggi pubblicitari inerenti i canali distributivi dei relativi prodotti. In particolare, un messaggio lasciava intendere, attraverso una implicita denigrazione comparativa, che i servizi offerti dalle compagnie assicurative operanti nel settore RC auto attraverso il canale telefonico e/o bancario non offrirono le medesime garanzie e livelli qualitativi dei servizi prestati attraverso il tradizionale canale delle agenzie. A seguito dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto che il messaggio in questione fosse ingannevole, risultando idoneo a indurre in errore i consumatori, i quali, attraverso una artificiosa rappresentazione della realtà, avrebbero potuto ritenere che le polizze stipulate attraverso canali diversi da quello agenziale non garantissero la stessa copertura di rischio e la medesima professionalità offerte dalle polizze stipulate per il tramite del canale tradizionale (PI/2547 SINDACATO NAZIONALE AGENTI DI ASSICURAZIONE-BOLOGNA).

### **Pubblicità dei prodotti finanziari**

Nel corso del 1999 l'Autorità è stata chiamata a intervenire in merito a messaggi pubblicitari concernenti sollecitazioni all'investimento in relazione alla campagna pubblicitaria, diffusa nell'ottobre 1999, avente a oggetto l'offerta pubblica di vendita di azioni della società Enel.

I messaggi pubblicitari volti a promuovere l'adesione a operazioni di sollecitazione all'investimento<sup>7</sup> sono soggetti al controllo della Consob in base a quanto previsto dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e secondo le modalità individuate nel relativo regolamento di attuazione approvato dalla Consob il 14 maggio 1999 con deliberazione n. 11971<sup>8</sup>. Ai sensi dell'articolo 101 del citato decreto<sup>9</sup> e degli articoli 17 e 19 del regolamento<sup>10</sup>, la Consob, nel perseguimento degli specifici compiti di tutela degli investitori nei mercati finanziari, è competente a valutare i messaggi aventi a oggetto operazioni di sollecitazione all'investimento al fine di verificare il

carattere ingannevole degli stessi, esercitando così una funzione assimilabile a quella svolta dall'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. In tale settore, pertanto, la competenza attribuita alla Consob a valutare l'ingannevolezza di messaggi pubblicitari riguardanti prodotti finanziari, per effetto dell'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, fa venir meno la competenza in tale materia spettante in via generale all'Autorità<sup>11</sup>. L'assenso della Consob in ordine alla diffusione dei messaggi pubblicitari soggetti al suo controllo può essere rilasciato, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del citato regolamento, secondo il meccanismo del silenzio-assenso in base al quale i messaggi possono essere diffusi decorsi dieci giorni dalla loro trasmissione alla Consob con le eventuali modifiche indicate da quest'ultima. Diversamente, un provvedimento espresso deve essere rilasciato tutte le volte in cui una diversa valutazione porta a inibire la diffusione di tali messaggi.

In riferimento al caso dell'offerta pubblica di vendita delle azioni Enel, l'Autorità ha ritenuto che, ai sensi dell'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, non fosse ravvisabile la

7. Costituisce una "sollecitazione all'investimento", ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera t), del decreto legislativo n. 58/98, "ogni offerta, invito a offrire, o messaggio promozionale, in qualsiasi forma rivolti al pubblico, finalizzati alla vendita o alla sottoscrizione di prodotti finanziari".

8. Il citato decreto sostituisce la precedente disciplina contenuta nella legge 7 giugno 1974, n. 216 e nel relativo regolamento di attuazione di cui al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 85.

9. L'articolo 101, comma 1, del decreto legislativo n. 58/98 dispone che "[...] prima della pubblicazione del prospetto è vietato qualsiasi annuncio pubblicitario riguardante sollecitazioni all'investimento. Gli annunci pubblicitari sono trasmessi preventivamente alla Consob". Il comma 2 del medesimo articolo prevede che "gli annunci pubblicitari", connessi alla svolgimento di un'operazione di sollecitazione all'investimento, "sono effettuati secondo i criteri stabiliti dalla Consob con regolamento, avendo riguardo alla correttezza dell'informazione e alla sua conformità al contenuto del prospetto [informativo]". Il prospetto informativo deve essere predisposto per illustrare dettagliatamente "le informazioni [...] necessarie affinché gli investitori possano pervenire a un fondato giudizio sulla situazione patrimoniale, economica, e finanziaria e sull'evoluzione dell'attività

dell'emittente nonché sui prodotti finanziari e sui relativi diritti" (articolo 94 del decreto legislativo n. 58/98).

10. L'articolo 17 del Regolamento di attuazione, approvato dalla Consob il 14 maggio 1999 con deliberazione n. 11971, individua i criteri generali per la predisposizione degli annunci pubblicitari, prevedendo che "l'annuncio [...] deve essere riconoscibile in quanto tale. Le informazioni contenute nell'annuncio debbono essere espresse in modo chiaro e corretto ed essere coerenti con quelle riportate nel prospetto informativo. Il messaggio pubblicitario non deve essere tale da indurre in errore circa le caratteristiche, la natura e i rischi dei prodotti offerti e del relativo investimento [...]". L'articolo 19, comma 1, del regolamento Consob dispone che "gli annunci pubblicitari possono essere diffusi decorsi dieci giorni dalla loro trasmissione alla Consob, con le eventuali modifiche da questa indicate".

11. L'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, prevede che "[...] ove la pubblicità sia stata assentita con provvedimento amministrativo, preordinato alla verifica del carattere non ingannevole della stessa, la tutela dei concorrenti, dei consumatori e delle loro associazioni e organizzazioni è esperibile solo in via giurisdizionale con ricorso al giudice amministrativo avverso il predetto provvedimento."

sua competenza, in quanto, per effetto dell'assenso rilasciato dalla Consob, i messaggi esaminati da quest'ultima risultano "assentiti" da un'amministrazione che ha effettuato "la verifica del carattere non ingannevole" dei medesimi ai sensi della normativa di settore. Infatti, gli accertamenti istruttori svolti avevano messo in evidenza che la campagna pubblicitaria riguardante la vendita di azioni promossa dall'Enel era stata esaminata dalla Consob, la quale aveva espresso una valutazione favorevole in ordine alla diffusione della stessa.

### Credito al consumo

L'articolo 121, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385<sup>12</sup>, definisce il credito al consumo come "la concessione, nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale, di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra analoga facilitazione finanziaria a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta (consumatore)". L'articolo 122 del citato decreto stabilisce che il tasso annuo effettivo globale (Taeg) descrive "il costo totale del credito a carico del consumatore, espresso in percentuale annua del credito concesso", comprensivo degli interessi e di "tutti gli oneri da sostenere per utilizzare il credito". La pubblicità inerente le operazioni di credito al consumo deve in ogni caso essere "integrata con l'indicazione del Taeg e del relativo periodo di validità"; più specificamente, "gli annunci pubblicitari e le offerte, effettuati con qualsiasi mezzo, con cui un soggetto dichiara il tasso di interesse o altre cifre concernenti il costo del credito", devono indicare "il Taeg e il relativo periodo di validità" (articolo 123).

L'articolo 128 del Testo unico bancario individua nella Banca d'Italia l'organo competente per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nel titolo VI dello stesso quando l'esercizio del credito al consumo è svolto dalle banche, dagli intermediari finanziari<sup>13</sup> e dai soggetti che si interpongono in tale attività di finanziamento (articolo 121, comma 2, lettere *a*) e *b*) e comma 3; tale controllo è attribuito, invece, al Ministero dell'Industria nei confronti dei soggetti "autorizzati alla vendita di beni o di servizi" che esercitino credito al consumo "nella sola forma della dilazione del pagamento del prezzo" (articolo 128).

L'articolo 116 del Testo unico, inoltre, stabilisce, con riferimento a tutti i servizi bancari e finanziari, che "in ciascun locale aperto al pubblico" siano "pubblicizzati i tassi di interesse, i prezzi, le spese per le comunicazioni alla clientela e ogni altra condizione economica relativa alle operazioni e ai servizi offerti, ivi compresi gli interessi di mora e le valute applicate per l'imputazione degli interessi".

In tale contesto normativo, l'Autorità è quindi esclusivamente competente a valutare, sotto il profilo della veridicità della relativa offerta al pubblico, l'eventuale ingannevolezza di quei messaggi pubblicitari che prospettino l'acquisto di beni e/o servizi tramite l'erogazione di un credito al consumo da parte degli stessi operatori pubblicitari o di soggetti terzi; l'eventuale violazione della richiamata normativa di settore è considerata come un possibile elemento aggravante della citata ingannevolezza.

A seguito di specifiche richieste di intervento presentate sia da consumatori, sia dalla Guardia di Finanza, l'Autorità ha ritenuto che affermazioni quali "tasso zero", "zero interessi" e "zero spese apertura pratica", "zero assoluto" ed espressioni similari siano ingannevoli non solo quando esse non siano veritiere in assoluto, ma anche in assenza di ulteriori, pur succinte, indicazioni riguardanti le effettive caratteristiche e le specifiche condizioni dei prospettati finanziamenti. Tali omissioni, a volte relative alla mancata indicazione della circostanza per cui l'offerta "a tasso zero" fosse applicabile limitatamente a specifici beni o servizi, ovvero al fatto che i costi amministrativi fossero discrezionalmente attribuiti al cliente dalla società interessata, rivestono infatti un'evidente importanza per i soggetti interessati all'iniziativa commerciale pubblicizzata, considerato che nella decisione di ricorrere a tali forme di finanziamento i suddetti elementi assumono certamente un rilievo primario.

Il fatto che nei messaggi non vengano indicate, seppur sommariamente, le specifiche caratteristiche e condizioni di applicazione dei pubblicizzati finanziamenti è stata ritenuta dall'Autorità, a maggior ragione in assenza di una esplicita dicitura da cui poter desumere l'ammontare del tasso annuo effettivo globale (Taeg) relativo ai finanziamenti descritti nei messaggi, un'omissione informativa rilevante ai fini del decreto legislativo n. 74/92, in quanto idonea a ingenerare false aspettative nei consumatori in ordine alla reale convenienza dei relativi finanziamenti e a impedire una corretta valutazione preliminare circa l'effettiva natura dei finanziamenti stessi (cfr., ad esempio, PI/2270 MITAUTO; PI/2372 CREDIT FIDITALIA;

12. Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

13. L'articolo 16, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 103, recante "Disposizioni in materia di usura", prevede che "l'attività di mediazione o di consulenza nella concessione di finanziamenti da parte di banche o di intermediari finanziari è riservata ai soggetti iscritti in apposito albo istituito presso il Ministero del Tesoro, che si

avvale dell'Ufficio italiano cambi (UIC)". Il secondo comma dell'articolo in commento stabilisce che con apposito regolamento, "sentiti la Banca d'Italia e l'UIC" sia "specificato il contenuto dell'attività di mediazione creditizia" e siano "fissate le modalità per l'iscrizione e la cancellazione dall'albo, nonché le forme di pubblicità dell'albo medesimo".

PI/2380 INTERNATIONAL CA.MA; PI/2444 GALLO SPRINT; PI/2477 RIZ AUTO; PI/2478 GIERRE AUTO; PI/2546 OPEL D'EGIDIO).

Al contrario, l'Autorità ha ritenuto che la contemporanea presenza, in un messaggio pubblicitario radiofonico, delle espressioni "tasso zero" e "Taeg 3,26%" non potesse provocare alcuna induzione in errore dei consumatori, considerato che l'iniziativa di cui trattasi era prospettata con sufficiente chiarezza - considerate anche le esigenze di sinteticità del relativo messaggio - come un credito al consumo "a tasso zero" (ovvero, senza interessi), con un Taeg del 3,26%, peraltro effettivamente corrispondente al solo costo iniziale di "apertura pratica" (PI/2106 FINANZIAMENTO PEUGEOT).

### **Scuole e corsi di formazione**

Uno degli ambiti nei quali l'Autorità è intervenuta con più frequenza è quello relativo ai servizi di formazione scolastica, universitaria e professionale. I messaggi analizzati dall'Autorità che pubblicizzano corsi di preparazione universitaria, per l'ottenimento di diplomi di scuola secondaria, per l'accesso a professioni ovvero corsi di lingue, si caratterizzano per lo più per la presenza di espressioni volte a evidenziare i risultati conseguibili mediante i corsi pubblicizzati, nonché le qualifiche e i riconoscimenti ottenuti, a vario titolo, dall'operatore pubblicitario.

Con riguardo ai messaggi che pubblicizzano l'ottenimento di particolari risultati, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi volti a pubblicizzare il conseguimento di attestati validi ai fini dell'esercizio di una professione laddove è stato riscontrato che l'operatore pubblicitario non era abilitato al rilascio dei relativi titoli (PI/2250 UNIVERSITÉ EUROPÉENNE JEAN MONNET). La falsa prospettazione di riconoscimenti legali ottenuti dagli operatori pubblicitari è stata considerata ingannevole sul presupposto che tale vanto possa suscitare aspettative, quali il rilascio di titoli di studio aventi valore legale, che in realtà non vengono soddisfatte (PI/2309A WALL STREET INSTITUTE). Analogamente la pubblicizzazione di riconoscimenti di derivazione europea, in realtà inesistenti, è stata ritenuta idonea a indurre in errore i destinatari, in quanto essa può accreditare agli occhi degli stessi, su un falso presupposto, il servizio pubblicizzato (PI/2635 WALL STREET ROMA).

Messaggi in cui viene pubblicizzato il raggiungimento di un risultato positivo, mediante richiami ad altissime percentuali di promossi - "98% promossi" - sono stati ritenuti ingannevoli nei casi in cui le risultanze istruttorie hanno evidenziato la non veridicità dei dati pubblicizzati (PI/2488 ORGANIZZAZIONE MARE) e sono invece stati ritenuti non ingannevoli laddove i dati prospettati risultavano supportati da indagini svolte da istituti di ricerca (PI/2383 CONSORZIO CEPU).

In relazione ai messaggi che pubblicizzano corsi di formazione relativi all'esercizio dell'attività di giornalista, si è ritenuto che l'impiego in pubblicità di termini usati comunemente per identificare la stessa non possa essere ritenuto di per sé idoneo a indurre in errore i consumatori, in quanto detta attività, essendo esercitabile anche a livello non professionale, è da ritenersi non coperta da esclusiva alcuna (PI/2312 GIORNALISTI IN LABORATORIO, PI/2357 CORSO DI GIORNALISMO).

Infine, i messaggi in cui veniva prospettata la possibilità di usufruire di "borse di studio" per la frequenza di corsi di formazione sono stati considerati idonei a indurre in errore i consumatori ove si è riscontrato che l'iscrizione a detti corsi era in realtà soggetta al pagamento di un corrispettivo, occultato dalla falsa prospettazione contenuta nei messaggi (PI/2504 WALL STREET BORSA DI STUDIO).

Il recente successo del gioco del lotto ha provocato un incremento sostanziale negli investimenti pubblicitari a esso relativi. Accanto ai messaggi pubblicitari diffusi dalla Lottomatica, concessionaria della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato per conto del Ministero delle Finanze<sup>14</sup>, si è constatato lo sviluppo di numerose pubblicità che afferivano indirettamente al gioco del lotto, promuovendo, in particolare, sistemi previsionali asseritamente capaci di condurre a vincite sicure.

### **Lotto e sistemi previsionali**

Gli interventi dell'Autorità durante l'anno hanno riguardato, in larga misura, messaggi pubblicitari diffusi attraverso emittenti televisive, per lo più a diffusione locale. In alcuni casi i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli in quanto omettevano di indicare che le vincite promesse erano subordinate al verificarsi di talune specifiche condizioni o perché riportavano dati inesatti relativi alle vincite realizzate con l'impiego dei sistemi proposti (PI/2232 MASTER TOTO; PI/2286 RETE MIA TELEVENDITA SUPERENALOTTO; PI/2285 MASTER TOTO SCM).

Laddove la vantata efficacia dei sistemi era suffragata da una garanzia di rimborso in caso di mancata vincita, i messaggi sono stati esaminati anche ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92. A conclusione di tali procedimenti l'Autorità ha

14. Si rileva, in proposito, che il Ministero delle Finanze si riserva il potere di definire, sulla base dell'interesse pubblico, il livello degli investimenti di promozione e delle pubblicità che la concessionaria dovrà effettuare. Tuttavia, l'amministrazione competente non è tenuta a entrare nel merito del contenuto dei singoli spot o dei mes-

saggi pubblicitari, né esercita un potere di controllo in ordine ai contenuti del piano di investimento pubblicitario sottoposto dal concessionario (decreto ministeriale 8 novembre 1993, articolo 3, che modifica il decreto ministeriale 17 marzo 1993, articolo 8, comma 2).

deliberato l'ingannevolezza delle fattispecie segnalate, in quanto la vantata garanzia non era accompagnata dalla precisazione che la vincita era subordinata al verificarsi di determinate condizioni autonomamente previste per i singoli sistemi (PI/2381 AGENZIA SISTEMI-STICA E PUBBL. DI CIOTTI MICHELE; PI/2283 ITALSISTEMI; PI/2376 SYSTEMLOTTO).

L'Autorità ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa in un caso in cui ha ritenuto che la pubblicità fosse idonea a suscitare nei consumatori l'erroneo convincimento che, giocando i numeri la cui estrazione registrava i maggiori ritardi, sarebbero aumentate le possibilità di conseguire vincite al lotto, laddove, in realtà, tali numeri non hanno maggiori probabilità degli altri di essere estratti (PI/2639 CORSERA GIOCO DEL LOTTO).

In via generale, in tutti i casi esaminati dall'Autorità nel corso dell'anno, è stato affermato il principio secondo cui in materia di gioco del lotto e di sistemi previsionali nessuna metodologia può assicurare vincite sicure, garantendo guadagni al giocatore, dal momento che per loro intrinseca natura i giochi a pronostico sono basati su principi di assoluta aleatorietà. Pertanto ogni affermazione che lasci intendere che, attraverso l'acquisto di particolari sistemi o combinazioni di numeri, possa ridursi a favore del giocatore l'alea dei giochi a pronostico, senza alcuna ulteriore specificazione, è ritenuta idonea a indurre in errore i consumatori.

## PRINCIPI INTERPRETATIVI

### La nozione di operatore pubblicitario

L'individuazione specifica dei soggetti ricompresi nella nozione di "operatore pubblicitario", a cui si imputa la diffusione del messaggio segnalato, assume rilevanza fondamentale ai fini del procedimento avviato, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/92, per la valutazione dell'ingannevolezza del messaggio, sia in relazione alle garanzie del contraddittorio, sia in relazione agli effetti conseguenti all'emanazione del provvedimento finale.

E' "operatore pubblicitario", ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del decreto legislativo n. 74/92, sia il "committente" del messaggio pubblicitario oggetto di valutazione, sia l'"autore" di esso, nonché, qualora non consenta l'identificazione di una di queste due figure, "il proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è diffuso". Per "committente" del messaggio si intende il soggetto nel cui interesse il messaggio è stato concepito e diffuso ovvero, nel caso di pubblicità non trasparente, l'impre-

sa che vende il prodotto o il servizio occultamente pubblicizzato; la qualifica di “autore” può spettare invece a chiunque abbia concepito o realizzato il messaggio. Infine, l'ipotesi residuale e subordinata del proprietario del mezzo di diffusione che non consenta l'individuazione del committente o dell'autore del messaggio, si pone a chiusura del sistema, al fine di consentire in ogni caso di identificare un soggetto cui ascrivere la responsabilità per la diffusione del messaggio segnalato. Ferma restando la tassatività dell'elencazione contenuta nella norma in esame, nell'interpretazione della stessa si è cercato di tener conto del fatto che in taluni casi, per garantire effettività ed efficacia all'intervento dell'Autorità, è necessario chiamare a partecipare al procedimento taluni soggetti che pur non rientrando *prima facie* nelle categorie richiamate, hanno tuttavia avuto un ruolo attivo nella diffusione del messaggio.

Un problema relativo all'identificazione dell'operatore pubblicitario si è posto nel corso dell'anno in relazione a una serie di messaggi volti a pubblicizzare corsi di lingua inglese svolti con un metodo di insegnamento particolare, in cui si doveva qualificare la posizione del titolare originario e dei diversi utilizzatori a titolo derivativo del marchio usato nelle attività imprenditoriali degli stessi, nonché nei messaggi segnalati. Osservando che il contratto di licenza di marchio comporta un trasferimento dei diritti al licenziatario per la sola durata del contratto o della permanenza delle condizioni in esso previste, l'Autorità ha ricompreso nella nozione di “operatore pubblicitario” tanto il titolare originario del diritto di privativa, che riacquista la piena ed esclusiva disponibilità dei diritti di cui sopra allo scadere del contratto o al venir meno delle condizioni citate, quanto il licenziatario e i sublicenziatari, essendo ravvisabile in capo a tutti una forma di contitolarità della disponibilità giuridica del diritto citato e un interesse comune all'utilizzazione dello stesso nelle rispettive attività economiche e nella pubblicità (PI/2309 OFF LIMITS; PI/2504 WALL STREET BORSA DI STUDIO; PI/2587 WALL STREET LEARNING; PI/2635 WALL STREET DI ROMA)<sup>15</sup>.

In alcuni dei casi richiamati, le evidenze istruttorie comprovavano altresì l'esistenza di un onere di comunicazione delle iniziative pubblicitarie realizzate dal licenziatario, nonché la necessità di un assenso preventivo alla diffusione da parte del licenziante (PI/2309 OFF LIMITS, PI/2504 WALL STREET BORSA DI

---

15. Cfr. al riguardo anche il precedente illustrato nella Relazione annuale dello costituito dal caso PI/2101 LUPIN-ITALIA I, scorso anno.

STUDIO, PI/2635 WALL STREET DI ROMA). Sembra questa l'ipotesi più frequente nei casi di licenza, posto che l'utilizzazione del marchio nella pubblicità espone il titolare originario agli effetti, positivi o negativi, che tale pubblicità può avere sull'immagine del marchio.

In un caso di pubblicità relativa a tariffe aeree, in cui la compagnia aerea aveva invocato la non imputabilità della diffusione del messaggio, in quanto la stessa era avvenuta a opera esclusiva dall'agenzia pubblicitaria e senza preventiva autorizzazione del committente, l'Autorità ha sostenuto che generalmente nella pubblicità a mezzo stampa l'avallo del committente sul testo del messaggio deve ritenersi presunto, potendosi in ogni caso configurare una responsabilità del committente per carenza di diligenza nel controllo di quanto viene pubblicato a suo nome e a suo vantaggio. In ragione delle circostanze del caso di specie, anche l'agenzia di pubblicità è stata considerata parte del procedimento, in qualità di "autore" del messaggio (PI/2545 AIR ONE-TARIFFA 7).

Possono essere considerati operatori pubblicitari anche soggetti che non compaiono affatto nel messaggio, ma che hanno partecipato alla sua programmazione o che risultano comunque avere un interesse immediato alla sua diffusione, potendone trarre benefici. In una televendita che promuoveva sistemi per vincere al lotto, scorreva in sovraimpressione una scritta che avvertiva il consumatore della possibilità di esercitare il diritto di recesso entro sette giorni nei confronti di una certa società e nel messaggio non vi era alcun altro riferimento al fornitore del bene promosso. Avendo il proprietario del mezzo di diffusione identificato come committente del messaggio un soggetto diverso da quello indicato nel messaggio stesso come destinatario del diritto di recesso, l'Autorità ha considerato anche quest'ultimo come "operatore pubblicitario", in quanto compartecipe dell'organizzazione dell'iniziativa promozionale e della diffusione del messaggio (PI/2286 RETE MIA TELEVENDITA SUPERENALOTTO).

In un messaggio relativo alla vendita di box auto, in cui si è ravvisata ingannevolezza nel fatto di aver ommesso di indicare che la società comparente nel messaggio era soltanto un'intermediaria e che dunque sussistevano costi di intermediazione da aggiungere al prezzo pubblicizzato, si è ritenuto che fosse da considerare operatore pubblicitario anche la società costruttrice che aveva conferito il mandato di vendita, sebbene questa non comparisse nel messaggio pubblicitario. Nel caso di specie, infatti, sussistevano evidenze da cui evincere che la pubblicità relativa al bene dovesse essere concordata tra mandataria e mandante, potendosi pertanto presumere,

anche in assenza di qualunque risultanza avversa, che la mandante fosse a conoscenza del contenuto del messaggio in contestazione (PI/2632 PARCHEGGI PARCOOP).

### *Il caso fortuito - il comportamento dell'operatore pubblicitario*

### **L'ingannevolezza del messaggio**

Alcuni procedimenti istruiti nel corso del 1999 hanno costituito occasione per svolgere considerazioni in relazione alla rilevanza del "caso fortuito" e, corrispondentemente, del comportamento tenuto dall'operatore pubblicitario, nel giudizio relativo all'ingannevolezza del messaggio. L'Autorità ha, infatti, precisato che, benché il giudizio di ingannevolezza abbia un fondamento oggettivo e non soggettivo, nella valutazione delle singole fattispecie non possono trascurarsi né le circostanze che hanno condotto agli accadimenti nel caso concreto né l'entità delle conseguenze verificatesi.

Quanto al primo profilo, l'Autorità ha escluso l'ingannevolezza del messaggio in casi in cui la mancata corrispondenza tra quanto prospettato in pubblicità e la prestazione in concreto fruita dal consumatore si è rivelata ascrivibile non tanto a una oggettiva ingannevolezza dei contenuti pubblicitari del messaggio, quanto a meri disguidi o errori tecnici verificatisi nell'espletamento delle attività promozionali e non direttamente imputabili a una carenza di diligenza dell'operatore pubblicitario né prevedibili o evitabili da parte dello stesso (PI/2569 MANÒ MARINE; PI/2634 BELLOTTI ONORANZE FUNEBRI). Quanto al secondo profilo, nella valutazione delle singole fattispecie ha avuto rilievo il fatto che l'operatore pubblicitario si sia tempestivamente attivato al fine di porre rimedio alla situazione di fatto verificatasi, con ciò limitando l'entità delle conseguenze derivanti dalla diffusione del messaggio pubblicitario.

Inversamente, in altra circostanza, proprio il comportamento concretamente tenuto dall'operatore pubblicitario ha condotto a un giudizio di illiceità della relativa fattispecie. L'Autorità ha infatti ritenuto che l'ingannevolezza del messaggio possa discendere dal fatto che, pur essendo astrattamente sussistenti le condizioni prospettate nella pubblicità, l'operatore abbia posto in essere un comportamento tale da rendere queste condizioni, di fatto, non usufruibili da parte dei potenziali consumatori (PI/2638 MOTO MA NON SOLO).

Come, quindi, si è esclusa l'ingannevolezza del messaggio nelle ipotesi in cui, pur essendo quanto prospettato in pubblicità non corrispondente alla prestazione in concreto fruita dal consumatore, all'operatore pubblicitario non poteva essere rimproverata neppure una semplice imprudenza o mancanza di diligenza, allo stesso modo si è ritenuto che l'ingannevolezza possa discendere non dai contenu-

ti del messaggio, formalmente considerato, bensì dal comportamento, volontario o negligente, concretamente tenuto dall'operatore pubblicitario in relazione allo stesso.

### *L'iperbole pubblicitaria*

Nell'ambito della valutazione relativa all'idoneità della pubblicità a indurre in errore i destinatari può talora incidere il riscontro del carattere iperbolico del messaggio pubblicitario. Al fine di individuare detto carattere iperbolico, l'Autorità ha preso in considerazione i contenuti del messaggio pubblicitario in relazione alla tipologia di prodotto o servizio offerto e al contesto all'interno del quale le singole affermazioni in esso presenti venivano a collocarsi. Si è così ritenuto che, qualora il messaggio pubblicitario si limiti a vantare un generico primato, esso possa venire percepito dai consumatori, tenendo conto del contesto di riferimento, solo come un'inocua esaltazione di qualità, in quanto tale inidonea a indurre in errore in relazione alle caratteristiche dei beni o servizi offerti o alle qualifiche dell'operatore pubblicitario.

Su queste basi, si è ravvisato il carattere iperbolico di messaggi pubblicitari in relazione ad affermazioni generiche di *leadership* (PI/2161 AGENZIA MATRIMONIALE STAR LITTLE IN.SE.VA.; PI/2578 A.N.AMMI.I. DI ROMA); al vanto di essere “la prima e più grande agenzia matrimoniale in Italia” (PI/2158 AGENZIA MATRIMONIALE MI.IA.) o “la più grande affermata agenzia di Roma” (PI/2512 STUDIO DUE); ad affermazioni relative all'applicazione di sistemi innovativi o rivoluzionari (PI/2159 AGENZIA MATRIMONIALE ERRE STUDIO - PI/2315 AGENZIA STUDIO GIOAN); alla presentazione dell'operatore pubblicitario come “specialista” (PI/2383 CONSORZIO CEPU) o al vanto generico di “preparazione” dello stesso (PI/2413 AUTOSCUOLE PAGELLA E PESCE LIBERO) e, in generale, in presenza di affermazioni prive di contenuti significativi (PI/2122 ZUCCHETTI). Al contrario, il richiamo in pubblicità a dati di fatto prestazionali specifici ha indotto a escludere il carattere iperbolico del messaggio e a concludere, riscontrata la non veridicità della relativa affermazione, per l'idoneità del messaggio a indurre in errore i consumatori (PI/2511 AGENZIA MATRIMONIALE DI ROSARIA MIGLIORINO; PI/2578 A.N.AMMI.I DI ROMA).

Alla luce dei rilievi svolti può desumersi come l'insidiosità per i consumatori della pubblicità, sotto il profilo qui in esame, sia stata ritenuta direttamente proporzionale alla specificità, sotto il profilo prestazionale-fattuale, dei contenuti del messaggio ed, evidentemente, inversamente proporzionale alla genericità degli stessi. I criteri applicati dall'Autorità nella valutazione dell'iperbole pubblicitaria e le conclusioni cui la stessa è pervenuta riflettono uno dei casi in cui

interpretazione giuridica e accezione etimologico-sociale vengono sostanzialmente a coincidere, se è vero che l'“iperbole”, prima di essere una categoria giuridica, è la figura retorica che consiste nell'usare termini eccessivi per esprimere un concetto in modo realisticamente non verosimile.

### *La pubblicità non trasparente*

Per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92 in materia di trasparenza della pubblicità, i criteri di valutazione che emergono dalla ormai ricca giurisprudenza elaborata fino a oggi vengono costantemente riesaminati e puntualizzati.

In materia di *product placement*, è stata segnalata la presunta natura pubblicitaria di un messaggio, riguardante un prodotto cosmetico, trasmesso nell'ambito di un programma dedicato alla moda. L'Autorità ha rilevato in quell'occasione che la tecnica utilizzata risultava essere quella tipica delle produzioni pubblicitarie, basate su una fotografia molto curata, su un linguaggio sintetico ed efficace, sulla memorizzazione del marchio e del prodotto interessato, nonché sullo sfruttamento delle suggestioni tipiche dei *videoclip*. Infatti, la confezione veniva inquadrata due volte in maniera frontale e ravvicinata, mentre il nome del prodotto veniva artificialmente ripetuto più volte anche a breve distanza onde favorirne la memorizzazione. Inoltre, il cosmetico era descritto con toni ed espressioni particolarmente enfatici e celebrativi, privi di qualsiasi spunto critico, né veniva fatto alcun cenno ad altri prodotti cosmetici aventi la medesima destinazione d'uso. Nella valutazione è stato dato anche rilievo alla circostanza che la società titolare del marchio aveva effettuato consistenti investimenti pubblicitari sull'emittente di diffusione del messaggio in esame (PI/2674 AQUA OLEUM L'ORÉAL).

In un'altra pronuncia, è stata rilevata la natura pubblicitaria di una scena apparsa durante una trasmissione musicale, in cui venivano mostrati il treno e la scenografia utilizzati per un noto filmato pubblicitario. Benché l'impresa non fosse esplicitamente menzionata, è stato considerato che la notorietà raggiunta dallo spot, che si era giovato di una prolungata programmazione pubblicitaria, e il richiamo a un elemento caratterizzante la campagna pubblicitaria da parte della conduttrice permettessero ai destinatari di ricollegare agevolmente i riferimenti alla marca in questione. Peraltro, tale collegamento veniva a essere rafforzato in una scena di poco successiva, mediante l'inquadratura del logo. In più, nel corso della medesima della puntata, veniva trasmesso un *videoclip* le cui immagini erano contornate da bande identiche alle fasce usualmente impiega-

**Trasparenza e  
sicurezza**

te nei messaggi pubblicitari della marca. E' stato ritenuto che l'insieme di tali elementi realizzasse una chiara evocazione della marca in questione, in grado di originare, presso un pubblico di giovani e giovanissimi quale quello che seguiva il programma, una positiva associazione tra determinati valori connessi al mondo della musica, argomento prioritario del programma stesso, e la marca, in tal modo creando un'enfasi pubblicitaria a favore di quest'ultima (PI/2657 RAPIDO-TIM).

E' stata invece archiviata una richiesta di intervento relativa a uno spezzone di un film, nel quale erano riprese bottiglie di acqua minerale di una nota marca. Per quanto detta marca fosse riconoscibile, l'Autorità ha rilevato che le inquadrature erano sempre dedicate ai personaggi del film, mentre il prodotto appariva solo occasionalmente e in posizione defilata. Inoltre, non era mai rappresentata l'azione del consumo, né veniva fatto alcun riferimento all'acqua da parte dei presenti, che invece erano impegnati in discussioni di diverso argomento. L'Autorità ha pertanto concluso che nella scena segnalata non risultavano rinvenibili, seppure sotto "mentite spoglie", gli elementi costitutivi di un messaggio pubblicitario. Nello specifico, *i*) alla società e al prodotto non veniva associata alcuna specifica prestazione; *ii*) i contenuti e la strutturazione delle scene non apparivano in grado di suscitare negli spettatori una positiva predisposizione rispetto all'acquisto della marca; *iii*) società e prodotto non venivano a giovare dell'atteggiamento di benevolenza e simpatia che gli spettatori riservavano ai protagonisti del film (archiviazione del caso PI/2597 TERAPIA E PALLOTTOLE).

Rispetto alla questione della pubblicità redazionale, alcune pronunce hanno condotto a un'ulteriore focalizzazione della giurisprudenza. In un caso, è stata esclusa la natura pubblicitaria di un articolo apparso su una rivista specializzata, che trattava argomenti attinenti al settore della riparazione dell'auto, nonostante nell'articolo si facesse esplicito riferimento alla storia e ad alcuni prodotti di un'impresa ed esistesse un rapporto commerciale tra il redattore del servizio e l'impresa stessa. E' stato infatti rilevato che la testata presentava una connotazione squisitamente tecnica e si rivolgeva a un *target* specifico, costituito in misura predominante da operatori del settore. La vocazione e il profilo dei lettori della rivista erano riscontrabili nel taglio editoriale della pubblicazione, costituita in maggioranza da articoli e rubriche che avevano per oggetto le imprese del settore e i prodotti da esse offerti. Era inoltre ravvisabile nella pubblicazione un forte livello di interazione dell'editore con gli operatori del settore, i quali rappresentavano a un tempo i lettori della rivista, gli acquirenti degli spazi pubblicitari e l'oggetto dei servizi. In tal modo, e anche in ragione dell'elevato tecnicismo dei dati, acca-

deva frequentemente che le informazioni riportate provenissero dall'impresa descritta. Infine, gli articoli erano di regola incentrati sulle caratteristiche innovative dei prodotti o delle imprese in questione, che si assume costituissero l'elemento di interesse per i lettori. Posto che le modalità di realizzazione dell'articolo (in termini di scelta del redattore, provenienza delle informazioni e oggetto del servizio) rientravano nella prassi seguita normalmente dall'editore della rivista per la realizzazione di articoli informativi inerenti determinati prodotti innovativi, è stato affermato che, ai fini dell'accertamento in questione, occorreva aver riguardo al contenuto dell'articolo, ben potendo quest'ultimo provenire da un'impresa senza per ciò solo avere natura pubblicitaria. Infatti, ai sensi dell'articolo 2, lettera *a*), del decreto legislativo n. 74/92, la qualificazione di un messaggio come pubblicità si incentra sul riscontro del suo "scopo" promozionale di vendita di beni o servizi.

Ora, l'articolo in esame traeva spunto dalla descrizione della storia imprenditoriale della società descritta e delle caratteristiche di un suo prodotto innovativo per fornire informazioni, più in generale, sulle modalità di funzionamento e sulle diverse tipologie della categoria di prodotto. Le modalità di esposizione e i toni del messaggio non risultavano dissimili da quelli rinvenibili negli altri servizi della rivista, né erano ravvisabili nel testo espressioni particolarmente enfatiche o di esortazione all'acquisto delle apparecchiature. Alla luce di tali elementi, si è ritenuto che il contenuto dell'articolo non manifestasse finalità direttamente pubblicitarie e pertanto non rientrasse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2660 NTS-IRGAS E IRTEL).

Una pronuncia dell'Autorità ha riguardato quattro servizi, dedicati a prodotti di vario genere riportanti il marchio di una nota società automobilistica, apparsi nel supplemento monotematico "Moto" di una rivista di viaggi.

Benché la società editrice della pubblicazione avesse negato la natura pubblicitaria dei servizi in esame, l'Autorità ha rilevato che erano state utilizzate modalità di comunicazione visive e testuali volte a esaltare i prodotti ritratti e descritti, mediante l'utilizzazione di immagini suggestive e di testi nei quali veniva dato particolare rilievo alle caratteristiche delle motovetture, ai capi di abbigliamento e all'oggettistica, tutti di medesimo marchio. Peraltro, la circostanza che i testi in esame, ospitati in un supplemento allegato a una rivista dedicata a tematiche inerenti viaggi e turismo, ponessero particolare enfasi sui prodotti menzionati, non trattando invece delle tematiche di riferimento della rivista, deponeva nel senso che ai testi in esame non potesse attribuirsi una rilevanza diversa rispetto a

quella puramente commerciale e pubblicitaria. Peraltro, sono state tenute in considerazione la circostanza che la società titolare del marchio era intervenuta nella realizzazione dei testi e aveva collaborato attivamente alla loro predisposizione, fornendo il materiale utilizzato dalla redazione per i testi in esame, nonché il rilievo che nel supplemento comparivano cinque pubblicità tabellari della società stessa.

Chiarita la natura pubblicitaria dei quattro messaggi, l'Autorità ha valutato che essi fossero riconoscibili come pubblicità. Detta natura, infatti, risultava evidenziata da diversi elementi, quali la presenza del marchio e di scritte recanti la marca, ritratti ripetutamente nei quattro messaggi in esame, i riferimenti alla marca nei titoli e negli occhielli, nonché le numerose fotografie le quali in maniera suggestiva ritraevano, oltre il marchio, i prodotti pubblicizzati (PI/2642 BMW SU "IN VIAGGIO").

### ***La pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori***

Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92, è considerata ingannevole la pubblicità che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, ometta di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

In conformità con il prevalente orientamento della dottrina, l'Autorità ha privilegiato una interpretazione ampia della norma, ritenendo che essa trovi applicazione non soltanto rispetto a categorie merceologiche determinate, per le quali una qualificazione di "pericolosità" derivi implicitamente o esplicitamente da specifiche disposizioni regolamentari, ma in relazione a tutti i beni o servizi il cui impiego possa risultare in una lesione dell'integrità fisica del consumatore. Ai fini della valutazione - necessariamente relativa - in ordine alla sicurezza dei prodotti o dei servizi, l'Autorità ha considerato rilevante l'utilizzo proprio del bene e quello improprio, per funzioni o per modalità, eventualmente prospettato dal messaggio pubblicitario. Per converso, si è ritenuto che ecceda l'ambito di applicazione dell'articolo 5 la pubblicità che, pur non promuovendo prodotti pericolosi, possa comunque porre indirettamente in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori (ad esempio, attribuendo poteri miracolistici a un preparato sostanzialmente inutile: PI/2253 SUOLETTE MIRACOLOSE; PI/2795 GREENLIFE, o, in ipotesi, rappresentando l'utilizzo improprio di un prodotto diverso da quello pubblicizzato a fini meramente narrativi).

L'omissione informativa in ordine alla pericolosità del prodot-

to o del servizio deve essere suscettibile, secondo il disposto dell'articolo 5, di indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza. Tale necessario nesso di causalità impone, secondo la ricostruzione fornita dall'Autorità, di verificare che il rischio connesso all'uso del prodotto in questione non sia immediatamente percepibile dal consumatore, in quanto, se così fosse, non potrebbe ritenersi significativa la relativa omissione.

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha confermato e affinato tale indirizzo interpretativo. Così, un messaggio pubblicitario volto a promuovere delle scarpe che consentivano lo scivolamento su superfici tubolari metalliche (PI/2701 ROLLERBLADE) è stato ritenuto ingannevole in relazione all'articolo 5, in quanto raffigurava un giovane nell'atto di scivolare su una ringhiera senza indossare l'idoneo equipaggiamento protettivo, consigliato dallo stesso operatore pubblicitario per ridurre il rischio di lesioni. In questo caso, l'Autorità ha osservato che l'onere informativo relativo all'esistenza del rischio è in generale limitato ai soli elementi che consentano la valutazione e la prevenzione dei pericoli derivanti dall'uso normale o ragionevolmente prevedibile del prodotto, se non sono immediatamente percepibili senza adeguate avvertenze. Tuttavia, si è ritenuto che qualora la comunicazione pubblicitaria proponga positivamente un utilizzo improprio del prodotto, come nel caso di specie, sorga in capo all'operatore un più penetrante obbligo di informazione, che incontra un limite solo in relazione alle fattispecie, simmetriche all'iperbole pubblicitaria, in cui l'utilizzo improprio pubblicizzato sia immediatamente percepibile dal consumatore come enfattizzazione pubblicitaria delle caratteristiche del bene, risultando pertanto radicalmente inadeguate, anche solo potenzialmente, a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

La sospensione provvisoria della pubblicità ingannevole, prevista dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/92, può essere disposta dall'Autorità quando sussistano gravi ragioni di urgenza nel provvedere. La funzione dell'istituto è quella di assicurare che non possa essere ulteriormente diffuso nelle more del procedimento istruttorio un messaggio pubblicitario quando, già a una prima delibazione della fattispecie, la relativa richiesta di intervento sembri con un ragionevole grado di probabilità destinata a sfociare in una pronuncia di ingannevolezza. La disciplina regolamentare introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627, prevede che la sospensione provvisoria della pubblicità possa aver luogo d'ufficio, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del citato decreto, o esser disposta su istanza delle parti ai sensi dell'articolo 12,

**La sospensione  
cautelare del  
messaggio  
pubblicitario**

comma 2.

Nell'arco del 1999 e nei primi mesi del 2000 sono stati adottati tre soli provvedimenti cautelari. Il primo è stato disposto d'ufficio in relazione a un messaggio pubblicitario che collegava all'assunzione di un integratore la possibilità di conseguire notevoli cali di peso, senza la necessità di sottoporsi ad alcun regime alimentare controllato o di svolgere attività fisica guidata (PI/2795 GREENLIFE). Con il secondo, l'Autorità ha accolto l'istanza presentata dall'associazione segnalante, deliberando la sospensione provvisoria di un messaggio volto a promuovere una nuova opzione tariffaria offerta da un operatore della telefonia mobile, che ometteva di indicare il prezzo di attivazione del servizio (PI/2829 TIM AUTORICARICA 190). Il terzo provvedimento di sospensione provvisoria, anch'esso adottato d'ufficio, ha avuto per oggetto alcune inserzioni, pubblicate nella sezione dedicata alle offerte di lavoro di un quotidiano, che, sotto l'apparenza di una ricerca di ragazzi da inserire come commessi e vetrinisti, occultavano in realtà l'offerta di corsi per vetrinista a titolo oneroso (PI/2809 OFFERTE LAVORO SUL QUOTIDIANO "LA LIBERTÀ").

Sia pure in relazione a una casistica abbastanza scarna, l'anno trascorso ha offerto all'Autorità l'opportunità di precisare la portata dei requisiti legislativamente previsti per l'adozione dei provvedimenti interinali, affinandone nel contempo la scansione procedurale.

La sussistenza degli elementi di gravità tali da avvalorare la necessità di provvedere con urgenza è stata ravvisata in PI/2795 GREENLIFE in relazione al rilevante potenziale decettivo del messaggio, in considerazione dei risultati prospettati, mentre l'eventualità di un rischio per l'integrità fisica dei consumatori appare in motivazione solo in chiave subordinata. Per altro verso, in PI/2829 TIM AUTORICARICA 190 la promozione alla quale si riferiva il messaggio segnalato era destinata a esaurirsi nell'arco di due mesi; pertanto, la pronuncia di merito sarebbe intervenuta solo dopo che il messaggio ritenuto ingannevole avesse prodotto per intero i propri effetti pregiudizievoli. Di qui la necessità di impedire che detti effetti potessero rinnovarsi in forza di una nuova diffusione del messaggio nelle more del procedimento istruttorio. Nel caso delle false offerte, invece, si avevano evidenze del fatto che l'operatore continuava a diffondere annunci di contenuto identico o analogo a quelli in esame.

Per quanto concerne il profilo dell'imminenza del danno (trazionalmente un presupposto del provvedimento cautelare) l'Autorità non ritiene di dover provare che il messaggio segnalato sia diffuso ancora al momento dell'adozione del provvedimento cautela-

re, benché di tale circostanza possa tenersi conto al fine dell'adozione del provvedimento interinale (PI/2537 ISTITUTO GABRIELE D'ANNUNZIO DI BERGAMO), essendo sufficiente valutare se sussista la ragionevole possibilità che il messaggio ritenuto ingannevole sia nuovamente diffuso nelle more del procedimento di merito.

### *Inapplicabilità del decreto legislativo n. 74/92*

Le richieste di intervento che pervengono all'Autorità vengono sottoposte a un esame preliminare della fattispecie segnalata che può concludersi con un'archiviazione, qualora emerga che essa non è qualificabile come messaggio pubblicitario ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 e, pertanto, essa non rientra nell'ambito della competenza dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole.

L'Autorità ha ad esempio ritenuto, in alcuni casi, non riconducibili alla nozione di pubblicità le diciture esplicative poste accanto al nominativo inserito nell'elenco telefonico, qualora il loro inserimento non consegua a un rapporto di committenza, ma avvenga gratuitamente sulla base delle informazioni fornite dall'abbonato al momento della sottoscrizione del contratto telefonico.

Allo stesso modo, non è riconducibile alla fattispecie pubblicitaria l'inserimento di un nominativo sulle Pagine Gialle all'interno di una determinata categoria commerciale, qualora l'inserimento non sia avvenuto sulla base di un rapporto di committenza, bensì gratuitamente come risultato di una autonoma scelta della Seat effettuata sulla base delle informazioni contenute nella banca dati degli abbonati di Telecom Italia Spa. L'Autorità, in tali casi, ha ritenuto che l'eventuale impatto promozionale a favore del nominativo citato debba considerarsi un effetto indiretto di un'iniziativa editoriale.

In un altro caso, è stato ritenuto che le indicazioni presenti sulle bustine di dolcificante diffuse presso pubblici esercizi non fossero riconducibili alla nozione di messaggio finalizzato alla vendita di beni o alla prestazione di servizi, neppure nella forma di messaggio pubblicitario inserito sulle confezioni di prodotti. Alle singole bustine messe a disposizione dei clienti per dolcificare i generi di caffetteria somministrati nel bar, infatti, non era attribuibile, nel caso di specie, una diretta finalità pubblicitaria, in quanto prive di qualsiasi espressione esortativa al consumo.

Alcune richieste di intervento avevano a oggetto informazioni contenute nel libretto di istruzioni poste all'interno delle confezioni. Tali fattispecie non sono state ritenute riconducibili alla nozione di

### **Archiviazioni**

messaggio pubblicitario, in quanto il manuale di istruzioni, posto all'interno della confezione, non risulta avere come scopo primario e diretto la promozione di beni o servizi.

Con riguardo alla diffusione dei messaggi pubblicitari tramite Internet, l'Autorità si è pronunciata nel senso che le parole chiave contenute nel codice sorgente di un sito *web*, leggibili solo dai diversi motori di ricerca e non visibili all'utente, non possono essere considerate messaggi pubblicitari. In egual modo, l'Autorità ha ritenuto che non fossero riconducibili alla nozione di messaggio pubblicitario anche le pagine *web* nelle quali sono visualizzati gli indirizzi Internet dei siti selezionati a seguito dell'utilizzo delle parole chiave, in quanto esse si limitano a mostrare il risultato di un'elaborazione compiuta autonomamente dal software sulla base dei parametri dallo stesso forniti al motore di ricerca.

In un altro caso, l'Autorità non ha ravvisato elementi presuntivi sufficientemente gravi, precisi e concordanti per qualificare come pubblicità un articolo descrittivo di una macchina fotografica digitale, in quanto omogeneo rispetto ai contenuti della rivista, una testata di settore che si caratterizza per offrire un giornalismo cosiddetto di servizio. Il testo, inoltre, era collocato all'interno di una rubrica dedicata alle novità di diverse marche nel campo delle applicazioni informatiche. Il tono utilizzato nel testo non era particolarmente elogiativo e non poteva ritenersi finalizzato a esaltare la macchina fotografica oggetto dell'articolo.

L'Autorità ha dunque ribadito che, per qualificare un messaggio come pubblicità occulta, in contrasto con l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, occorre accertare una finalità promozionale diretta del messaggio stesso, da non assimilare all'effetto promozionale eventuale, che è un riflesso secondario, indiretto e non eliminabile dell'iniziativa giornalistica, non sindacabile ai sensi del citato decreto legislativo.

Vanno ricordati numerosi casi in cui le richieste di intervento sono state archiviate in quanto i profili contestati non attecchivano a profili di ingannevolezza di specifici messaggi pubblicitari, bensì a contestazioni estranee all'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92. A titolo esemplificativo, si pensi ai modelli di contratto contenenti clausole vessatorie, alla non inclusione della clausola di recesso, a inadempienze contrattuali o ritardi nelle consegne, a insoddisfazioni dovute a comportamenti scorretti dell'impresa nell'esecuzione del rapporto contrattuale. Talvolta, le archiviazioni hanno riguardato casi in cui il messaggio segnalato è risultato diffuso successivamente alla vicenda contestata dal richiedente.

L'Autorità ha infine riaffermato il principio secondo il quale le contestazioni connesse con il cattivo gusto di un messaggio pubblicitario non possono essere risolte con gli strumenti offerti dal decreto legislativo n. 74/92, stante l'inidoneità degli stessi a indurre in errore i consumatori influenzando sul loro comportamento economico.

### *Irregolarità e improcedibilità*

Il regolamento sulle procedure istruttorie prevede che le richieste di intervento siano sottoposte a un preventivo esame sotto il profilo della loro regolarità e completezza alla luce degli elementi indicati all'articolo 2 del citato regolamento. Qualora la richiesta di intervento sia irregolare o incompleta, il responsabile del procedimento ne dà comunicazione al richiedente indicandone le ragioni e assegnando un termine per la regolarizzazione o il completamento della richiesta.

Numerosi sono i casi in cui le richieste di intervento non sono completate o regolarizzate nel termine assegnato facendo pervenire all'Autorità gli elementi richiesti, quali, ad esempio, la richiesta di intervento debitamente sottoscritta, le indicazioni sul periodo, luogo e modalità di diffusione del messaggio che si intende segnalare, la rilevazione fotografica nel caso di messaggi affissionali, nonché le precisazioni sui profili di ingannevolezza riscontrati. In tali casi, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del regolamento sulle procedure istruttorie, l'Autorità provvede all'archiviazione della richiesta di intervento.

### *Manifesta infondatezza*

Oltre ai casi già menzionati, la richiesta di intervento può essere archiviata qualora ricorra l'ipotesi della manifesta infondatezza, ovvero qualora risulti evidente, a un esame preliminare, che non sussistono i presupposti per dar luogo a un procedimento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

La valutazione dell'insussistenza del *fumus* di ingannevolezza del messaggio pubblicitario segnalato ha riguardato i settori e le fattispecie più varie. A titolo esemplificativo, in un caso, l'Autorità ha accertato la manifesta infondatezza di una richiesta di intervento concernente i telecomunicati pubblicitari di un servizio per il riconoscimento del terminale di partenza della chiamata telefonica, in quanto caratterizzati da scenette ironiche tese a far conoscere al pubblico la disponibilità del nuovo servizio senza suscitare nei consumatori un affidamento incondizionato circa la sua piena fruibilità. In ogni caso, i telecomunicati non apparivano tesi a descrivere tutte le caratteristiche del servizio (cosa peraltro difficile da realizzare in

termini inequivocabili nel breve tempo disponibile per una pubblicità teletrasmessa) e invitavano le persone interessate a espletare approfondimenti.

Per quanto riguarda l'utilizzo del marchio nella pubblicità, l'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento nella quale era asserita la decettività dell'uso di un marchio registrato e di una denominazione che poteva ricordare quella del gruppo industriale denunciante, ritenendo che il simbolo relativo alla registrazione del marchio non è elemento che può essere inteso, di per sé, come autonomo indice di elevata qualità e che l'eventuale rassicurazione per il consumatore, derivante dal contrassegno di marchio registrato, assume valore se intesa come aspettativa di una costanza qualitativa, sotto l'egida del medesimo marchio, tra prodotti nuovi e prodotti già noti e sperimentati. Tale ipotesi non era però configurabile nel caso di specie, in considerazione della radicale difformità, per genere di prodotti, modalità di commercializzazione e canali distributivi, tra il gruppo industriale denunciante e l'impresa che commercializzava il prodotto con marchio registrato.

Alcune archiviazioni hanno riguardato messaggi pubblicitari che contenevano una descrizione generica dei prodotti. L'Autorità ha archiviato per infondatezza una richiesta di intervento nella quale un volantino di grande formato, diffuso da un gruppo commerciale per promuovere la vendita "a prezzi di realizzo" di elettrodomestici ed elettronica da intrattenimento, ometteva di puntualizzare le specifiche sigle di ciascun modello. Tale omissione non appariva, in sé, un fattore idoneo a generare errori pregiudizievoli per il comportamento economico dei consumatori, considerato che il messaggio pubblicitario, elencando le principali caratteristiche dei diversi modelli e avvertendo che si presentavano "solo alcuni esempi", non suscitava ingiustificate aspettative di ottenere una versione particolarmente sofisticata e accessoriata.

In alcuni casi, l'Autorità ha archiviato per manifesta infondatezza richieste di intervento nelle quali i consumatori lamentavano l'ingannevolezza delle affermazioni elogiative utilizzate all'interno di un dépliant illustrativo di autovetture. Nei casi in esame, l'Autorità ha ritenuto che non sussistesse alcun collegamento tra i difetti e le anomalie dell'auto e le generiche affermazioni del messaggio, posto che le doglianze mosse nelle segnalazioni riguardavano difetti di una singola vettura che, come tali, non potevano essere ritenuti sufficienti a dimostrare la generale ingannevolezza di quanto asserito nel dépliant.

Sono state inoltre valutate alcune richieste di intervento concernenti prodotti dietetici e cosmetici nelle quali si contestavano

messaggi pubblicitari perché, a fronte della notizia della vendita in farmacia, omettevano di precisare, nel medesimo messaggio, che non si trattava di farmaci. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che l'ingannevolezza di un messaggio non deriva, di per sé, dal fatto che esso non menzioni la categoria merceologica del bene pubblicizzato e che l'espressione "vendita in farmacia", senza alcuna enfasi, va intesa come semplice indicazione del luogo di reperibilità del prodotto, in quanto non esprime particolari rassicurazioni e promesse circa la sua natura farmacologica o terapeutica, risultando, tra l'altro, dubbio che l'esercizio farmaceutico venga ancora percepito dalla generalità dei consumatori come luogo dove non vengono venduti prodotti commerciali.

In occasione dell'esame di casi attinenti alla prospettazione al pubblico di finanziamenti e dilazioni di pagamento, l'Autorità ha valutato come manifestamente infondate richieste di intervento basate su una lettura non organica dei messaggi. Così, la circostanza che in un determinato messaggio non sia specificato il numero delle rate, ma solo il singolo importo di ciascuna di esse, non costituisce necessariamente un'omissione rilevante ai fini della corretta valutazione del costo globale dell'operazione. Ciò in quanto il messaggio affiancava al prezzo in contanti (Iva inclusa) del bene in offerta, l'indicazione del Taeg, definito dall'articolo 122 del decreto legislativo n. 385/1993 come costo totale del credito, espresso in percentuale annua della somma concessa, comprensivo degli interessi e di tutti gli oneri da sostenere a carico del consumatore. Il messaggio, quindi, sottoponeva al consumatore gli elementi per valutare la convenienza dell'offerta in relazione al costo sia del bene, sia del finanziamento.

L'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento che sottolineava come il messaggio pubblicitario di un rivenditore di moto, citando l'opportunità di "finanziamenti a tasso zero o agevolato", non specificasse che il finanziamento a tasso zero era fruibile solo per l'acquisto di ciclomotori di cilindrata 50 e che non era ottenibile in caso di permuta con usato e in abbinamento con i cosiddetti "eco incentivi" per la rottamazione. Nel caso di specie l'Autorità, rilevando che il messaggio era incentrato sulla vastità della gamma di marche, modelli e accessori offerta dal rivenditore di moto, che il tema della dilazione di pagamento risultava affrontato in modo piuttosto generico, e che il messaggio non si limitava a ventilare l'ipotesi del "tasso zero", ma indicava, con pari evidenza, che il tasso poteva essere anche "agevolato", ha ritenuto che la frase "finanziamenti a tasso zero o agevolato" ragionevolmente escludesse l'idea che l'operazione fosse, sempre e in tutti i casi un'opzione a costo zero. In più, il messaggio non faceva riferimento alla permuta dell'usato e agli

incentivi per la rottamazione, non potendo quindi suscitare aspettative di cumulabilità di benefici.

Alcuni casi hanno riguardato messaggi pubblicitari concernenti certificazioni di prodotto e/o dei sistemi di qualità aziendali. L'Autorità ha archiviato per manifesta infondatezza una segnalazione nella quale, sostenendo che la pubblicità confondeva la certificazione del sistema di qualità aziendale con la certificazione dei prodotti, si contestava un messaggio dove era vantata la "Certificazione di qualità TUV-CERT - DIN EN ISO 9001" per tutti i sistemi e gli impianti prodotti sotto il marchio dell'operatore pubblicitario. L'Autorità, tuttavia, ha rilevato che il messaggio era contenuto in una rivista specializzata, indirizzata alle aziende che operano in un determinato settore industriale e, pertanto, si rivolgeva a un pubblico particolarmente avvertito, da ritenere in grado di comprendere correttamente il valore della certificazione di qualità DIN EN ISO 9001. In ogni caso, era stato accertato che l'operatore pubblicitario aveva effettivamente ottenuto la certificazione del proprio sistema di qualità dall'organismo di certificazione TUV CERT, nonché certificazioni di qualità dei propri prodotti dal DIN CERTCO. Pertanto, anche a non voler escludere l'ipotesi che le indicazioni contenute nel messaggio potessero risultare fuorvianti per i destinatari, è risultata risolutiva la circostanza che questi ultimi non sarebbero comunque stati pregiudicati nel loro comportamento economico, atteso che l'operatore pubblicitario era dotato anche delle certificazioni di qualità dei prodotti.

Sono state inoltre esaminate varie ipotesi di violazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92 in relazione a pubblicità televisive rivolte a bambini e adolescenti, che avrebbero potuto minacciare la loro sicurezza o abusare della loro naturale mancanza di esperienza. L'Autorità ha deliberato l'archiviazione per manifesta infondatezza di tali richieste di intervento laddove ha reputato che, sebbene non si potesse totalmente escludere che i messaggi pubblicitari fossero in grado di provocare sensazioni di disagio, di inquietudine o di repulsione nei soggetti più giovani, non fosse integrata la fattispecie prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92, per difetto di una concreta minaccia alla "sicurezza psichica" dei minori. In particolare, tale inidoneità a minacciare la sicurezza psichica dei bambini è stata individuata, anche in presenza di scene ispirate a note sequenze di violenza cinematografica, nella circostanza in cui l'atto violento non era reso visibile nel filmato pubblicitario, ma lasciato immaginare, così che il bambino verosimilmente non a conoscenza di determinate pellicole non poteva farvi riferimento. In altra occasione, l'Autorità non ha rinvenuto un effetto emulativo di sollecitazione alla violenza, in quanto l'epilogo del tele-

comunicato pubblicitario, con una scena di collisione provocata da uno dei protagonisti, non veniva mostrato, ma lasciato all'intuizione dello spettatore. I soggetti in grado di cogliere nella sua completezza l'intero significato della vicenda narrata, ha rilevato l'Autorità, non sono passibili di pregiudizio alla sicurezza psichica, vuoi per la maggiore maturità intellettuale richiesta da tale cognizione, vuoi per il fatto che la "violenza" della situazione non è data da un'immagine cruenta preconfezionata, subita dallo spettatore passivamente e senza mediazioni, bensì scaturisce da una elaborazione autonoma dei diversi elementi narrativi, con conseguente affievolimento dell'impatto emotivo. In un altro caso, l'Autorità, pur ravvisando in un filmato promozionale immagini di forte impatto, non ha ritenuto che queste, per la chiave ironica, irrealistica e divertita con cui erano presentate e per l'assenza di elementi di angoscia o sadismo, potessero determinare più che un momentaneo spavento, e solo nei bambini più piccoli.

Da ultimo, l'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento concernente la pubblicità di un operatore esoterico, volta a promuovere l'attività dello stesso e la vendita dei talismani. Si è infatti ritenuto che la fattispecie, pur integrando un'ipotesi suscettibile di una valutazione ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, non fosse passibile di un giudizio di ingannevolezza. In particolare, l'Autorità ha rilevato la genericità delle affermazioni contenute nel messaggio prive di fatto di consistenza e credibilità a livello razionale, nonché la circostanza che l'invito presente nel comunicato a rivolgersi al mago per risolvere i propri problemi di salute, amore, famiglia e così via, non fosse associato a promesse di raggiungere in tali campi risultati specifici, né riconducibili alla sfera del razionale. L'Autorità ha altresì valutato che il riferimento ai talismani contenuto nel messaggio, non essendo associato a promesse specifiche, fosse correlato all'attività del mago, che di fatto costituiva l'oggetto della pubblicità, e non fosse idoneo a recare pregiudizio alle scelte dei consumatori.

## INQUINAMENTO ACUSTICO

### *Gruppo tecnico di lavoro*

Nel corso del 1999, il Ministero delle Comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità, ha organizzato un gruppo di lavoro volto ad approfondire i problemi tecnici connessi all'attuazione dell'articolo 12 della legge 26 ottobre 1995, n. 447. Al gruppo di lavoro hanno partecipato rappresentanti di emittenti televisive nazionali, delle Associazioni di categoria delle emittenti radiofoniche e televisive locali, delle Associazioni di categoria dei committenti delle pubblicità e delle agenzie di pubblicità, dell'Ispepl, del Ministero dell'Ambiente, dell'Anpa.

Secondo le emittenti radiotelevisive, l'articolo 12 della legge n. 447/95 non fornisce chiarimenti sui concetti essenziali di "potenza sonora" di spot e sigle radiotelevisive, né di "livello audio ordinario" dei programmi, per cui i parametri tecnici di riferimento rimangono ancora quelli connessi agli standard dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni.

Dal gruppo di lavoro è emerso, tuttavia, che tali standard appaiono insufficienti, in quanto riguardano soltanto le misure elettriche del segnale audio (alta frequenza) e non il segnale radiotelevisivo in banda base.

E' stato, inoltre, rilevato che l'effetto sonoro percepito dall'utente, pur rispettando i parametri elettrici e la deviazione di frequenza (parametro tecnico stabilito per evitare sovrapposizioni rispetto alla banda di frequenza assegnata alle emittenti), mantiene un significativo grado di variabilità che dipende dalla composizione spettrale del segnale modulante, nonché dal suo contenuto mediato nel tempo.

Gli operatori hanno, comunque, evidenziato che l'intensificazione dell'opera di sensibilizzazione svolta dall'Autorità anche attraverso il predetto gruppo di lavoro, sembra aver contribuito ad attenuare il deprecabile e fastidioso fenomeno degli squilibri sonori tra gli *spot* ed i normali programmi radiotelevisivi.

A conclusione dei lavori del predetto gruppo tecnico, l'Autorità ha trasmesso, nel settembre 1999, al Ministero dell'Ambiente, al Ministero delle Comunicazioni, all'Ispepl e all'Anpa una comunicazione, con la quale è stata segnalata l'opportunità di attivare iniziative di regolamentazione rispetto alla disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 447/95, possibilmente avvalendosi di verifiche sperimentali effettuate dagli Organi tecnici competenti.

### *Segnalazione su competenze e procedure in materia di inquinamento acustico*

Nel maggio 1999 l'Autorità ha nuovamente sollecitato, con un'apposita comunicazione indirizzata al Parlamento e al Governo, una modifica dell'articolo 12 della legge n. 447/95, finalizzata a chiarire le competenze, le modalità della vigilanza, le procedure, i poteri esercitabili e le sanzioni. Nella predetta comunicazione sono state ribadite le difficoltà tecniche e giuridico-procedurali che rendono complicato garantire il rispetto della normativa in questione.

In primo luogo, la legge n. 447/95, non solo è priva di precisazioni circa i concetti di potenza sonora e di livello ordinario dei programmi, ma non contiene neppure uno specifico rinvio ad una regolamentazione attuativa. L'articolo 12 della legge citata, infatti, si limita a richiamare la vigilanza e le sanzioni di cui al decreto legislativo n. 74/92 in materia di pubblicità ingannevole, trascurando che tale normativa, ispirata alla diversa esigenza di evitare che i consumatori vengano pregiudicati nel loro comportamento economico, non prevede un'attività di vigilanza, ma piuttosto un'attività di controllo da parte dell'Autorità, attivabile solo a seguito della presentazione di specifiche segnalazioni da parte dei soggetti legittimati. Peraltro, l'Autorità non risulta neppure dotata di strumenti tecnici e di risorse per attivare complicati meccanismi di monitoraggio o sistemi di vigilanza sulle numerosissime emittenti radiotelevisive.

Le procedure previste dalla normativa in materia di pubblicità ingannevole, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 627/96, appaiono inoltre inadeguate per un settore caratterizzato da contestazioni tecniche e responsabilità che, ai sensi dell'articolo 12 della citata legge in materia di inquinamento acustico, sono imputate alle sole emittenti radiotelevisive.

Infine, anche le sanzioni di cui al decreto legislativo n. 74/92, di carattere penale (arresto fino a tre mesi ed ammenda fino a cinque milioni), riguardanti il caso di inottemperanza a una decisione dell'Autorità, sia per la loro natura, sia per le modalità di irrogazione (di tipo indiretto e solo in una fase successiva all'adozione di un provvedimento di ingannevolezza) sembrerebbero poco adatte ad eventuali violazioni dell'articolo 12 della legge n. 447/95, in materia di inquinamento acustico da spot e sigle radiotelevisive.

Al 31 marzo 2000 l'unica proposta di modifica normativa dell'articolo 12 della legge n. 447/95 appare quella inserita nel disegno di legge A.S. n. 1138 (recante la Disciplina del sistema delle Comunicazioni). In particolare, l'articolo 13, comma 5, di tale disegno di legge prevede che: "La pub-

blicità radiotelevisiva e le radiotelelendite non devono utilizzare messaggi cifrati, tecniche subliminali o che modifichino il volume audio della diffusione. Il comma 2, dell'articolo 12, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 è abrogato". Nell'articolo 14, comma 12, è stato, altresì, precisato che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni "vigila sull'osservanza delle norme previste dall'articolo 13 (...)". Le predette modifiche normative evidenzerebbero, quindi, che la competenza in materia di inquinamento acustico da spot e sigle radiotelevisive spetta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

### *Richieste di intervento*

Tuttavia, la modalità scelte per la presentazione della predetta proposta di riassetto normativo desta qualche perplessità soprattutto in relazione ai tempi di approvazione, probabilmente lunghi trattandosi di un disegno di legge contenente una riforma globale dell'intero sistema delle comunicazioni.

Nel gennaio 2000 è pervenuta all'Autorità la segnalazione di un'Associazione di categoria, alla quale sono state allegate le registrazioni di tutte le rilevazioni effettuate. Tale richiesta, vista la sua completezza e precisione, ha consentito l'avvio di un apposito procedimento finalizzato a verificare le numerose presunte violazioni dell'articolo 12 della legge n. 447/95 ivi ipotizzate. In particolare, l'Associazione segnalante ha effettuato registrazioni, in un giorno del mese di ottobre 1999, sulle trasmissioni delle principali emittenti televisive nazionali (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1 e Tmc 1). Le registrazioni si riferiscono a sigle e spot pubblicitari, dei quali è stato successivamente misurato il relativo livello di pressione sonora per confrontarla con il livello di potenza sonora dei normali programmi. Al fine di formulare un criterio per capire quando possa essere ipotizzato un superamento del livello di potenza sonora ordinaria dei programmi, l'Associazione segnalante ha fatto riferimento al criterio energetico<sup>16</sup>. Un aumento del 58% dell'energia sonora, rispetto alla programmazione ordinaria, è stato utilizzato dall'Associazione segnalante come soglia di riferimento per supporre la violazione dell'articolo 12 della legge n. 447/95.

L'Autorità, contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, ha richiesto alle emittenti coinvolte (Rai1, Rai2, Rai3, Canale 5, Rete 4 e Tmc 1) di fornire informazioni in merito al livello di potenza sonora degli spot e delle sigle oggetto

di contestazione, agli strumenti tecnici e alle procedure concretamente utilizzate per assicurare il rispetto delle prescrizioni dettate dall'articolo 12 della legge n. 447/95 e, ancora in merito alle modalità di confezionamento del livello audio del materiale oggetto di contestazione, distinguendo gli spot forniti dai committenti da quelli confezionati autonomamente. Al 31 marzo 2000, il procedimento è in corso.

<sup>16</sup> In particolare, secondo l'Associazione segnalante, l'utilizzazione del criterio energetico per valutare se vi possa essere un superamento del livello ordinario dei programmi, si giustifica in base al fatto che il decibel è una unità di misura logaritmica dell'energia trasportata dalle onde sonore. Si è calcolato, in particolare, che un raddoppio dell'energia rappresenta una differenza di 3 decibel. Nella fattispecie in esame, per definire il livello ordinario dei programmi, l'Associazione segnalante ha evitato una complessa definizione di cosa sia

ordinario e cosa straordinario ed ha calcolato il livello equivalente in scala (A). Il livello di pressione sonora è stato misurato in scala (A), in quanto nella segnalazione si è ipotizzata l'esistenza di una precisa relazione matematica con la potenza sonora che ha portato a definire la scala (A) come la più simile alla risposta dell'orecchio umano. Visto che un aumento di 2dB (A) corrisponde al 58% in più di energia sonora, esso potrebbe indicare, secondo la segnalazione, un'eventuale violazione della norma in questione.



---

## APPENDICE

---



## L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

Al 31 marzo 2000 l'organico dell'Autorità è di 125 dipendenti di ruolo, di cui 77 appartenenti alla carriera direttiva, 39 alla carriera operativa e nove alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 42 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 13 con mansioni direttive, 21 con contratto di specializzazione, sei con mansioni operative, uno con mansioni esecutive e cinque comandati da pubbliche amministrazioni (tre con funzioni direttive e due con funzioni esecutive).

**TAVOLA A.1 - Personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

*Segreterie del Presidente e dei Componenti*

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00
Dirigenti e funzionari	8	6	1	1	0	1	9	8
Personale operativo	5	5	1	1	0	0	6	6
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>14</b>

*Uffici dell'Autorità*

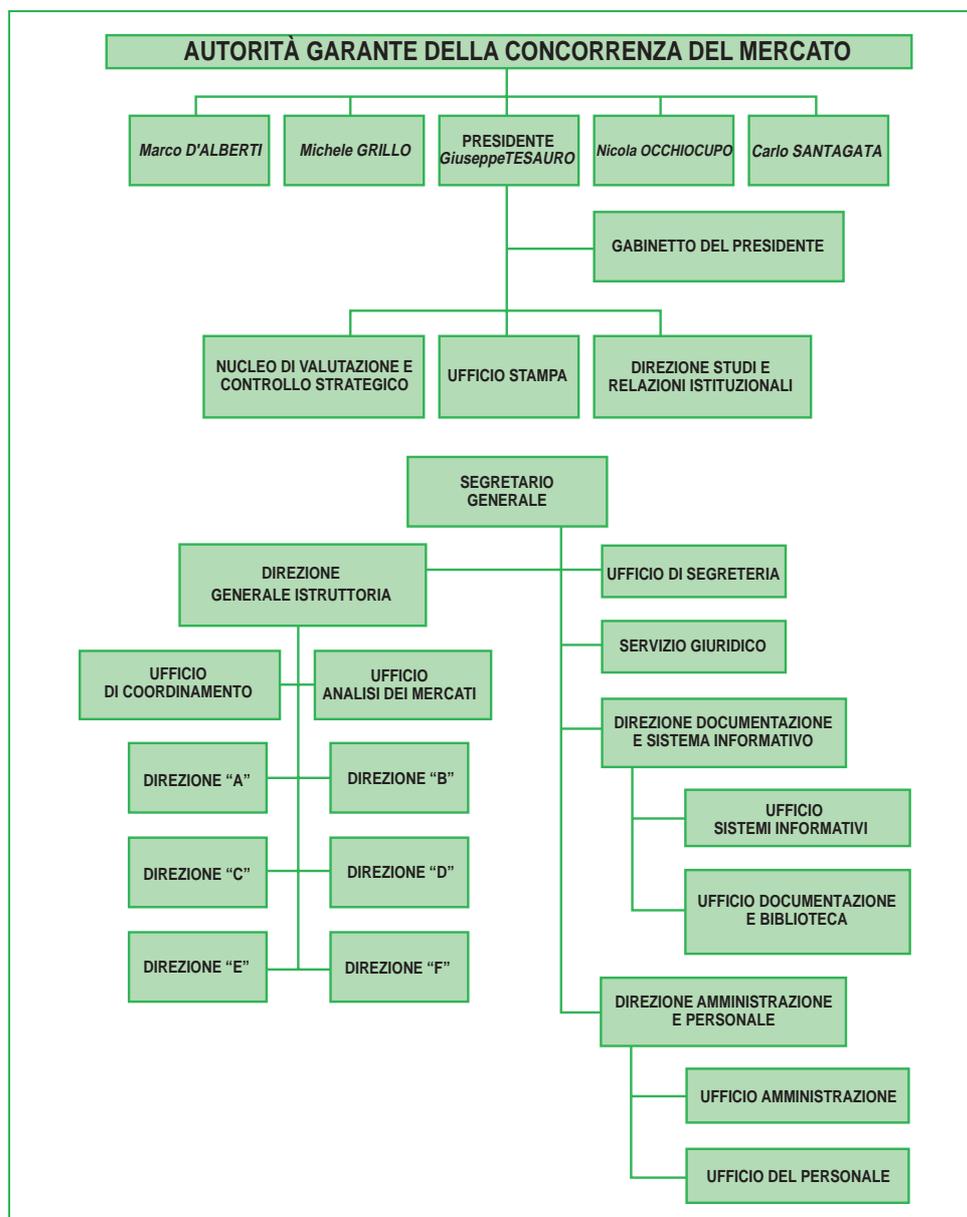
	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00	31-03-99	31-03-00
Dirigenti	15	15	1	1	1	1	17	17
Funzionari	54	56	12	11	1	1	67	68
Contratti di Specializzazione	-	-	23	21	-	-	23	21
Personale operativo	35	34	5	6	-	-	40	40
Personale esecutivo	9	9	1	1	2	2	12	12
<b>Totale</b>	<b>113</b>	<b>114</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>159</b>	<b>158</b>

La composizione del personale, per formazione ed esperienza professionale, non risulta sostanzialmente modificata rispetto all'anno precedente.

**TAVOLA A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e funzionariale (esclusi i contratti di specializzazione) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente**

	<i>Formazione</i>			<b>Totale</b>
	Giuridica	Economica	Altro	
<i>Esperienze precedenti</i>				
Pubblica Amministrazione	11	4	4	<b>19</b>
Imprese	4	13	5	<b>22</b>
Università o centri di ricerca	3	25	4	<b>32</b>
Libera professione	6	-	1	<b>7</b>
Altro	10	2	1	<b>13</b>
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>44</b>	<b>15</b>	<b>93</b>

In data 1° marzo 2000 è entrato in vigore il nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, pubblicato in un'edizione speciale del Bollettino settimanale<sup>1</sup>. Successivamente, come previsto dall'articolo 12 dello stesso regolamento, l'Autorità ha deliberato la nuova struttura degli uffici<sup>2</sup>, specificandone le funzioni. Il nuovo disegno organizzativo è riassunto nello schema seguente.



Sono state costituite sei direzioni istruttorie, competenti per settore di attività economica<sup>3</sup>, che svolgono attività di indagine e analisi sia in materia di concorrenza che di pubblicità ingannevole e comparativa (quest'ultima competenza attribuita all'Autorità dal decreto legislativo 24 febbraio 2000, n. 67). L'attività delle direzioni settoriali è sottoposta al controllo della Direzione Generale

1. Edizione speciale del Bollettino del 29 febbraio 2000.

2. Bollettino n. 9/2000.

3. I settori di competenza di ciascuna direzione istruttoria sono i seguenti:

**DIREZIONE A: Industria di base ed energia** (industria estrattiva, minerali non metalliferi, costruzioni, industria petrolifera, energia elettrica, gas, acqua, riciclaggio e smaltimento rifiuti).

Istruttoria, che svolge anche funzioni di indirizzo e di programmazione, avvalendosi dell'Ufficio di Coordinamento per i profili procedurali e di uniformità degli atti e dell'Ufficio Analisi dei Mercati per approfondimenti in relazione alla applicazione di metodologie di analisi delle situazioni di mercato.

Le funzioni di supporto all'attività degli uffici e dell'Autorità sono svolte:

- dal Servizio Giuridico, per quanto concerne l'analisi di temi e questioni di carattere giuridico, in particolare con funzioni consultive sull'attività istruttoria, nelle fasi di avvio, comunicazione delle risultanze istruttorie e chiusura, nonché in materia di contenzioso, mantenendo i rapporti con l'Avvocatura generale dello Stato;
- dall'Ufficio di Segreteria, che cura gli adempimenti legati alle riunioni dell'Autorità, curando altresì il protocollo e la notifica dei provvedimenti;
- dalla Direzione Documentazione e Sistema Informativo, articolata in due Uffici (Documentazione e Biblioteca, Sistemi Informativi), che cura lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi, l'acquisizione e la circolazione della documentazione sia interna che esterna all'Istituzione;
- dalla Direzione Amministrazione e Personale, articolata in due Uffici (Amministrazione, Personale), che cura gli affari amministrativi e l'amministrazione e la formazione del personale.

Il Presidente ha la rappresentanza esterna dell'Autorità. Sono posti alle sue dirette dipendenze l'Ufficio Stampa, il Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico, e la Direzione Studi e Relazioni Istituzionali. Quest'ultima segue l'andamento della situazione concorrenziale in Italia e all'estero e cura i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, con altri organismi internazionali, con le istituzioni nazionali e con le pubbliche amministrazioni.

Il Segretario Generale sovrintende al funzionamento degli uffici, coordinandone l'attività, curando l'esecuzione delle deliberazioni e provvedendo alla verbalizzazione delle riunioni dell'Autorità, vigilando sull'osservanza delle norme regolamentari interne e provvedendo alle spese necessarie per l'ordinaria gestione amministrativa.

#### **Contratti**

Nel periodo di riferimento sono stati assunti mediante pubblica selezione un funzionario con contratto di specializzazione e quattro operativi con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

#### **Praticantato**

Nel 1999 l'Autorità ha confermato il programma di praticantato, che prevede la possibilità di effettuare *stage* della durata massima di sei mesi presso i propri uffici, allo scopo di far acquisire a

giovani laureati esperienze nei settori della concorrenza e della pubblicità ingannevole. Gli avvisi relativi ai requisiti per la partecipazione alle selezioni (voto di laurea non inferiore a 110/110 ed età non superiore a 28 anni al momento della selezione) sono stati periodicamente pubblicati sul Bollettino dell'Autorità. Mediamente, si è avuta la presenza contemporanea di circa quindici tirocinanti.

Come per gli anni precedenti una parte dell'attività di formazione del personale ha riguardato l'uso dei sistemi informativi. Nel 1999 tali iniziative sono state principalmente volte a far acquisire una migliore conoscenza delle fonti informative e degli archivi documentari, sia esterni (alcuni di recente acquisizione) che interni, accessibili attraverso la rete locale informatica dell'Autorità e di corrente utilizzo per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Fra le iniziative aventi carattere di continuità, particolare rilievo ha avuto, anche quest'anno, il corso organizzato in collaborazione con la Guardia di Finanza su "Comportamento e prassi nelle ispezioni", la cui prima edizione si è svolta nel 1997.

E' stata particolarmente curata l'organizzazione di seminari interni aventi ad oggetto contenuti specifici sui temi della concorrenza e della pubblicità ingannevole. A tali interventi formativi ha dato impulso il "Comitato di supporto per l'attività seminariale, di pubblicazione e di acquisto volumi", costituito nel corso del 1999 per favorire iniziative finalizzate a un continuo aggiornamento delle conoscenze del personale dell'Autorità sulle tematiche istituzionali.

Infine, si è provveduto, come per gli anni passati, a curare l'apprendimento delle lingue straniere tramite l'organizzazione di appositi corsi interni.

Nell'anno 1999 e fino al 31 marzo scorso non sono stati segnalati o rilevati casi di violazione del codice etico, adottato dall'Autorità nell'agosto 1995 per stabilire i principi guida del comportamento di quanti operano in seno all'Autorità stessa.

## Attività di formazione

## Codice etico

**DIREZIONE B: Agroalimentare e farmaceutico** (agricoltura, industria alimentare e delle bevande, industria farmaceutica, grande distribuzione).

**DIREZIONE C: Industria manifatturiera e trasporti** (chimica, gomma e materie plastiche, metallurgia, meccanica, elettronica ad esclusione dei prodotti informatici, tessile e abbigliamento, legno e carta, vetro, manifatturieri varie, mezzi di trasporto, trasporti e infrastrutture dei trasporti, noleggio di mezzi di trasporto).

**DIREZIONE D: Comunicazioni** (telecomunicazioni, radiotelevisione, diritti televisivi, informatica, editoria e stampa, servizi pubblicitari).

**DIREZIONE E: Servizi finanziari e postali** (servizi finanziari, credito, assicurazioni, servizi postali, attività immobiliari).

**DIREZIONE F: Attività professionali, ricreative ed altri servizi** (attività professionali, istruzione, turismo, discografico, cinema, altre attività ricreative e culturali, attività sportive, altri servizi).

I quesiti rappresentati all'organo di garanzia non hanno proposto fattispecie nuove e hanno avuto per oggetto prevalentemente ipotesi di incompatibilità o di conflitto di interesse. È stato ulteriormente chiarito che l'attività scientifica e pubblicistica non rientra nel novero delle incompatibilità stabilite dall'articolo 10 della legge n. 287/90, né si pone in contrasto con le norme e con lo spirito del codice etico, determinando anzi ricadute positive dell'immagine dell'Autorità.

Altra situazione, riguardante la partecipazione a convegni, seminari o manifestazioni similari, ha fornito l'occasione per chiarire che, fermo restando il divieto di accettare denaro o qualsivoglia altra utilità, deve ritenersi esclusa ogni forma di rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, salva la sola ipotesi che tale trattamento sia riconosciuto indistintamente a tutti i partecipanti alla manifestazione.

#### **Controlli interni**

Nel 1999 ha regolarmente operato il Collegio dei revisori, istituito alla fine del 1998, con funzioni di riscontro degli atti della gestione finanziaria (con particolare riguardo alle procedure contrattuali), verifiche di cassa e di bilancio, pareri sul progetto di bilancio preventivo e sul rendiconto annuale, con riferimento soprattutto alla concordanza dei risultati esposti nel rendiconto con le scritture contabili e alla regolarità delle procedure di gestione.

Dal 1° marzo 2000 è in vigore il nuovo regolamento concernente la disciplina dell'autonomia contabile dell'Autorità. Tale regolamento accoglie il principio, improntato a regole di trasparenza e di buona amministrazione, della separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo dell'attività amministrativa, che spettano all'organo di vertice, e le funzioni di attuazione dell'indirizzo e gestione del bilancio, che competono alla dirigenza. Pertanto, dette funzioni sono attribuite, rispettivamente, all'Autorità e al Segretario Generale.

Alla stessa data, il nuovo regolamento di organizzazione dell'Autorità, illustrato in precedenza, ha riordinato il sistema dei controlli interni (articolo 15), distinguendo il controllo di gestione dall'attività di valutazione e controllo strategico. Il primo, finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, è affidato al Segretario Generale, che informa periodicamente l'Autorità. Il secondo tipo di controllo, finalizzato alla verifica delle scelte operative effettuate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Autorità, è affidato al Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico, che risponde direttamente al Presidente e riferisce almeno semestralmente all'Autorità. Lo stesso regolamen-

to di organizzazione prevede, all'articolo 10, che l'Autorità, periodicamente e comunque all'inizio di ogni anno finanziario, stabilisca gli obiettivi, le priorità, i piani e i programmi da attuare, emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione.

Nell'ambito della recente ristrutturazione generale della Guardia di Finanza, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34, e avviata a decorrere dal 1° gennaio 2000, le attività precedentemente svolte dal Centro Tutela Concorrenza e Mercato, reparto specializzato costituito nel luglio 1995, sono oggi assicurate dal Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato, inquadrato nell'ambito del Comando Unità Speciali e deputato a dar corso direttamente a tutte le istanze di assistenza che pervengono dall'Autorità.

Sotto il profilo normativo, le previsioni dell'articolo 54, commi 2 e 4, della legge 26 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994), che avevano istituzionalizzato la cooperazione fra l'Autorità e la Guardia di Finanza, hanno recentemente trovato una nuova formulazione, introdotta con l'articolo 29 della legge 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999), che ha definito con maggiore chiarezza le modalità di intervento della Guardia di Finanza.

Le modalità concrete della collaborazione sono regolate dal "Protocollo d'intesa", sottoscritto dall'Autorità e dalla Guardia di Finanza nel dicembre 1997 e illustrato nelle Relazioni precedenti. I primi due anni di applicazione del Protocollo d'intesa hanno registrato un sensibile consolidamento degli ambiti e delle modalità di cooperazione, consentendo l'adozione di efficaci criteri operativi, strumentali al raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Autorità e ispirati ad un principio di proporzionalità e gradualità dell'intervento nei confronti delle imprese, attraverso la previsione di garanzie procedurali volte a giustificare la necessità dell'utilizzo dei mezzi istruttori e a garantire l'esercizio del diritto di difesa.

In materia di concorrenza, oltre alla collaborazione prestata in occasione delle attività ispettive, particolarmente prezioso è stato il contributo fornito dalla Guardia di Finanza nella rilevazione ed elaborazione di dati e informazioni su tutto il territorio nazionale, sia in settori ritenuti di rilevante interesse per l'Autorità che nell'ambito delle indagini conoscitive di natura generale.

Con riferimento alla pubblicità ingannevole, l'attività di accertamento svolta dalla Guardia di Finanza è risultata sovente decisiva per l'acquisizione di elementi probatori utili per le valuta-

**I rapporti di  
collaborazione  
con la Guardia di  
Finanza**

zioni dell'Autorità, nonché per la verifica dell'ottemperanza ai provvedimenti adottati.

L'incremento quantitativo e qualitativo degli apporti, anche d'iniziativa, forniti dalla Guardia di Finanza, quale espressione di professionale e accresciuta sensibilità alle problematiche concorrenziali, testimonia la positiva evoluzione dell'attività di collaborazione tra le due Istituzioni, volta a garantire una sempre più incisiva e concreta risposta alle istanze di garanzia dei fondamentali principi, costituzionalmente protetti, in materia di iniziativa economica.

### Servizi informativi

Nel corso del 1999 sono entrate a regime le procedure automatizzate sviluppate per consentire agli uffici istruttori la programmazione delle proprie attività, attraverso il controllo sulle scadenze dei procedimenti in corso e la conseguente gestione dei carichi di lavoro del personale. Nel passaggio al nuovo assetto organizzativo degli uffici dell'Autorità, l'utilizzo di tali strumenti consente un più efficace coordinamento dei processi legati all'attività istruttoria.

Sono state sviluppate altre nuove applicazioni, rilevanti per l'evoluzione del grado di automazione dei flussi documentali e dei processi istituzionali; fra queste, una procedura per il trattamento della situazione dei pagamenti connessi alle sanzioni pecuniarie comminate dall'Autorità a seguito di accertamento di violazioni di particolari gravità da parte delle imprese e un nuovo sistema di accesso alla documentazione interna non direttamente legata alle attività procedurali (note di carattere generale, interventi a convegni e seminari, e così via).

Dall'ottobre 1999 la Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea ha intensificato l'utilizzo del sistema, denominato *FOURCOM*, per lo scambio di documenti in forma elettronica con gli organismi antitrust dei Paesi membri, estendendolo ai documenti prodotti nell'ambito dell'attività di controllo delle concentrazioni comunitarie e riducendo, corrispondentemente, il flusso cartaceo trasmesso per le vie tradizionali.

Infine, nel mese di maggio 1999, in occasione della presentazione della Relazione annuale, è stata rilasciata la nuova versione del sito Internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it>), sostanzialmente rinnovato nella sua veste grafica e arricchito nel contenuto e nelle modalità di interrogazione (TAVOLA A.3).

**TAVOLA A.3 - Servizi di informazione dell'Autorità via rete Internet***Evoluzione temporale degli accessi al sito web*

	<i>Numero di accessi</i>	<i>Numero di messaggi</i>
I trimestre 1999	669.979	220
II trimestre 1999	1.562.378	250
III trimestre 1999	1.381.662	175
IV trimestre 1999	1.885.571	217
I trimestre 2000	2.434.792	258



---

**Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato**

Supplemento n. 1 al Bollettino settimanale  
n. 16 - 2000 - Anno X

**Redazione**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Direzione Documentazione e Sistema Informativo - Via Liguria, 26 - 00187 Roma - Tel. (06) 481621

---



---

*Pubblicazione a cura della*

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Dipartimento per l'informazione e l'editoria**     **Direttore: Mauro Masi**

Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

---

**Direttore Responsabile**

Mirella Boncompagni

---

**Coordinamento editoriale**

Giovanna Mazzà

---

**Progetto e realizzazione grafica**

Ufficio del Poligrafico  
e Zecca dello Stato presso il  
Dipartimento per l'Informazione e l'editoria

---

**Stampa e distribuzione**

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Salario (3601118/1)

---

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 712/91

*Spedizione in abbonamento postale*

*70% - Filiale di Roma*

---

