



AUTORITA' GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

## Relazione annuale sull'attività svolta

30 aprile 2001

RELAZIONE ANNUALE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - 30 APRILE 2001



AUTORITA' GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

## Relazione annuale sull'attività svolta

30 aprile 2001



**Presidente**

Giuseppe Tesauro

**Componenti**

Marco D'Alberti

Michele Grillo

Nicola Cesare Occhiocupo

Carlo Santagata de Castro

**Segretario Generale**

Rita Ciccone

<b>I. - LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO</b>	
Introduzione	6
Tutela della concorrenza nei nuovi mercati: profili comportamentali e strutturali	9
Gli accordi tra imprese concorrenti e le restrizioni della concorrenza	14
La tutela della concorrenza negli altri settori	20
Liberalizzazioni, privatizzazioni e assetti regolamentari a livello centrale e locale	24
La tutela della pubblicità ingannevole	29
Nuove competenze e assetti istituzionali	32
<b>II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90</b>	
<b>1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ</b>	40
<i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 287/90: dati di sintesi</i>	40
<i>Agricoltura e attività manifatturiere</i>	45
Prodotti agricoli e alimentari	45
Prodotti petroliferi	50
Prodotti farmaceutici	54
Prodotti da costruzione, cemento e calcestruzzo	57
Altre attività manifatturiere	58
<i>Energia elettrica e gas naturale</i>	63
Energia elettrica	64
Gas naturale	69
<i>Distribuzione commerciale</i>	76
<i>Trasporti</i>	85
Trasporti aerei e servizi aeroportuali	87
Trasporti su strada	91
Attività ausiliarie del trasporto	93
<i>Telecomunicazioni</i>	94
<i>Servizi postali</i>	112
<i>Intermediazione monetaria e finanziaria</i>	
Servizi assicurativi e fondi pensione	115
Servizi finanziari	121
<i>Servizi professionali e imprenditoriali</i>	122
<i>Attività ricreative, culturali e sportive</i>	128
Radiodiffusione	128
Editoria	133
Diritti sportivi	135
Cinema	137
Turismo	139
<b>2. I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE</b>	140
<i>Fusioni e acquisizioni negli anni più recenti</i>	140
<i>Le concentrazioni esaminate dall'Autorità nel 2000</i>	146
<b>3. SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI</b>	150
<i>Principali sviluppi giurisprudenziali in materia di concorrenza</i>	150
Profili sostanziali	150
Profili procedimentali	160
<b>4. RAPPORTI INTERNAZIONALI</b>	164
<i>Commissione europea</i>	164
<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	188
<i>Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)</i>	194
<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)</i>	196
<b>III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92</b>	
<b>1. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE</b>	202
<i>Dati di sintesi</i>	202
<i>La pubblicità comparativa</i>	206
<i>I principali settori di intervento</i>	210
<i>Inquinamento acustico</i>	224
<b>APPENDICE</b>	
<i>L'assetto organizzativo</i>	228
<b>ALLEGATO (in volume separato)</b>	
<i>Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 2001</i>	



# Prima Parte

---

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

---

# Introduzione

---

L'entrata in vigore della legge a tutela della concorrenza ha rappresentato un momento di svolta nell'impostazione delle politiche d'intervento pubblico nell'economia. Diversamente dagli interventi di natura dirigitica, diretti a predeterminare i percorsi dello sviluppo industriale e produttivo, la politica della concorrenza si affida alla libertà, delle imprese e dei consumatori, di scegliere i comportamenti che ritengono più opportuni e vantaggiosi, affinché la crescita del sistema economico possa indirizzarsi secondo i criteri premianti dell'efficienza e del merito. Al diritto della concorrenza compete così la definizione e la delimitazione degli insiemi di scelta delle imprese, alla luce, innanzitutto, del principio generale che a ogni soggetto economico sia consentita analoga libertà di scelta.

Quando la legge è entrata in vigore, concorrenza e mercato risultavano in ampia misura estranei alla cultura del Paese. Molti attori economici preferivano e favorivano il mantenimento di assetti protezionistici garantiti da una regolazione diffusa. Le grandi imprese trovavano sostegno e rilancio nei grandi progetti di politica industriale. Le imprese operanti nei comparti non aperti alla concorrenza internazionale, soprattutto le piccole imprese di servizi, si ritenevano paghe di operare entro assetti che privilegiavano regole corporative di convivenza, volte a ridurre significativamente il grado di rivalità. Molte pratiche restrittive della concorrenza, anche le più gravi come i cartelli di prezzo e di ripartizione dei mercati, erano poste in essere tramite strumenti contrattuali; in alcuni casi erano addirittura previste esplicitamente negli statuti dei consorzi e delle associazioni d'impresa. I grandi servizi di pubblica utilità erano tutti caratterizzati dalla diffusa presenza di diritti speciali ed esclusivi, spesso, in una pluralità di mercati, senza alcuna giustificazione dal punto di vista economico.

In questo contesto, l'azione dell'Autorità si è indirizzata al perseguimento di due obiettivi prioritari: favorire, tramite l'esercizio dei poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo, la realizzazione di un quadro normativo meno prescrittivo e volto invece alla definizione di un sistema di regole di carattere generale ispirate ai principi concorrenziali; impedire le pratiche più gravi di restrizione della concorrenza che, in numerosi ambiti, ostacolano a danno dei consumatori l'operare dei meccanismi di mercato. A dieci anni dall'entrata in vigore della legge, in vasti strati della società si è andata diffondendo una sempre maggiore consapevolezza del pregiudizio economico e sociale derivante dai comportamenti restrittivi delle imprese, dei benefici originati da un'efficace applicazione della normativa antitrust e dell'importanza di una regolamentazione più attenta al rispetto dei principi concorrenziali.

Con il procedere degli interventi di liberalizzazione, l'Autorità si è trovata a operare in un contesto economico e giuridico caratterizzato da progressivi cambiamenti che hanno determinato trasformazioni altrettanto rilevanti nelle modalità di esercizio della libertà di iniziativa economica e imprenditoriale. La liberalizzazione dei regimi di accesso ai mercati in settori fondamentali dell'economia nazionale, quali ad esempio le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas e i trasporti aerei, ha introdotto la concorrenza in settori nei quali estesi ostacoli regolamentari all'ingresso di nuovi operatori avevano generato e protetto per lungo tempo posizioni di rendita e di potere di mercato. Anche in settori diversi dai servizi di pubblica utilità il progresso tecnologico e l'evoluzione della domanda hanno determinato una rapida obsolescenza degli assetti regolamentari prevalenti, il che ha condotto a importanti evoluzioni normative volte a realizzare un ambiente più concorrenziale, eliminando le forme più invadenti dell'intervento pubblico. L'evoluzione complessiva del sistema ha pertanto contribuito a rafforzare e ampliare il ruolo e l'importanza della concorrenza e del mercato. Gli interventi dell'Autorità, impedendo i comportamenti restrittivi delle imprese, hanno a loro volta contribuito a garantire che i benefici originati da una maggiore concorrenza raggiungessero effettivamente i consumatori, aumentando la fiducia dei cittadini nei meccanismi concorrenziali e indirizzando l'accresciuta flessibilità dei mercati verso la realizzazione di effettivi vantaggi per la società nel suo insieme.

Con l'allargamento del mercato e la crescente importanza della concorrenza come valore fondante del sistema economico nazionale, l'Autorità si trova di fronte a nuove e importanti sfide. In primo luogo, nuovi prodotti compaiono e nuovi mercati si aprono, in molti servizi liberalizzati di pubblica utilità, offrendo, in particolare agli operatori dominanti, nuove strategie imprenditoriali, con rilevanti effetti sugli assetti strutturali. L'Autorità è chiamata a confrontarsi con queste strategie sia attraverso il controllo delle concentrazioni, al fine di impedire l'affermazione di posizioni dominanti, che rischiano poi di divenire consolidate, nella fase iniziale di sviluppo dei mercati, sia attraverso la repressione di comportamenti abusivi, per impedire che siano adottate strategie di esclusione dei concorrenti dai mercati liberalizzati. In linea generale, le espansioni delle imprese dai settori di origine verso "attività complementari" possono comportare potenzialità positive per lo sviluppo di alcuni mercati e per le esigenze dei consumatori. L'Autorità ritiene pertanto che tali sviluppi non siano da vietare di per sé, ma vadano piuttosto resi compatibili con i principi della concorrenza. Al fine di risultare efficaci, gli interventi dell'Autorità devono tuttavia superare i vincoli collegati al mantenimento di imprese verticalmente integrate e alla presenza di mercati che stentano a realizzare un grado sufficiente di concorrenza.

In secondo luogo, l'estensione dell'area del mercato e la crescente consapevolezza dell'esistenza di una normativa antitrust fanno emergere pratiche e condotte realizzate attraverso strumenti sempre più sofisticati di coordina-

mento e di cooperazione. In particolare, gli operatori pongono in essere politiche collusive non più attraverso accordi espliciti di prezzo o di ripartizione dei mercati, ma più frequentemente attraverso il ricorso a pratiche concertate, volte a facilitare il coordinamento anticompetitivo, come lo scambio di informazioni sensibili, l'intreccio tra accordi orizzontali e intese verticali tra imprese concorrenti e i loro dettaglianti o, ancora, condotte che riguardano mercati tecnologicamente complessi, come quelli della *new economy*.

In terzo luogo, si modificano, in molti aspetti, gli assetti istituzionali all'interno dei quali l'Autorità è chiamata ad operare. Le competenze dell'Autorità sono oggi più ampie di quelle attribuitele al momento dell'entrata in vigore della legge, con innovazioni rilevanti anche nel campo delle norme che regolano la pubblicità. Al contempo, l'azione dell'Autorità a tutela e a promozione della concorrenza è rafforzata e sostenuta dalla sempre maggiore integrazione nella rete europea delle autorità di concorrenza che, anche in virtù delle riforme in corso a livello comunitario, si sta delineando anche formalmente. L'Autorità, riconoscendo che anche nell'attività prettamente nazionale di tutela della concorrenza esistono esigenze di cooperazione con analoghe istituzioni operanti negli altri paesi della Comunità, si è fatta promotrice lo scorso ottobre di un primo incontro tra i presidenti delle autorità antitrust degli Stati membri sganciato dagli obblighi comunitari, introducendo un nuovo canale di dialogo e di confronto che si sta diffondendo e sviluppando. La realizzazione di un sistema a rete europeo implica la necessità di impostazioni comuni tra istituzioni che svolgono la medesima funzione e che, pertanto, dovrebbero essere dotate di poteri analoghi. Al riguardo, la recente modifica del sistema sanzionatorio, introdotta nella normativa italiana, contribuisce a omogeneizzare ulteriormente la normativa antitrust italiana allo standard europeo.

Nonostante l'esperienza di questi anni abbia mostrato i vantaggi per i consumatori e per lo sviluppo del Paese originati dalla progressiva liberalizzazione dei mercati, in alcune circostanze istanze corporative continuano a trovare spazio anche in nuovi provvedimenti normativi, escludendo ingiustificatamente la concorrenza da importanti comparti e mercati. Spesso non è più soltanto lo Stato centrale a prescrivere e ad autorizzare. Il decentramento in corso, nel trasferire a livello nazionale il principio di sussidiarietà, che sta ormai trasformando, rafforzandola, l'Unione europea, aumenta il numero e l'importanza dei soggetti pubblici che prendono decisioni rilevanti per le imprese e per lo sviluppo economico del Paese. E' fondamentale che, soprattutto a livello regionale e locale, non vengano reintrodotti vincoli e limitazioni ormai in alcuni casi eliminati dalla legge nazionale; e che la grande trasformazione in senso concorrenziale dei servizi di pubblica utilità sia prontamente recepita dagli enti locali. L'obiettivo dell'Autorità è che le ragioni della concorrenza trovino spazio e sostanza anche in questi ambiti: le innegabili virtù democratiche del decentramento devono coniugarsi in modo coerente con i principi della concorrenza che tutti gli operatori, sia pubblici che privati, sono tenuti a rispettare.

## Tutela della concorrenza nei nuovi mercati: profili comportamentali e strutturali

---

Le opportunità connesse ai processi di innovazione tecnologica e l'evoluzione del quadro normativo tendono a determinare cambiamenti e trasformazioni sostanziali per quanto riguarda sia le dinamiche e gli assetti di mercato, che le strategie e i comportamenti d'impresa. Nel nostro Paese, questi processi di trasformazione hanno interessato con intensità certamente maggiore i settori economici, come quelli dei servizi di pubblica utilità, nei quali gli incentivi imprenditoriali all'efficienza e all'innovazione sono stati più a lungo e fortemente compressi dalla protezione garantita dai precedenti regimi di monopolio legale. Questa evoluzione delle strategie prevalenti è stata influenzata e indirizzata dalle caratteristiche strutturali dei mercati e, in particolare, dalla loro crescente integrazione, sia sotto il profilo merceologico che geografico, nonché dalle difficoltà di sviluppo della concorrenza in contesti in cui le posizioni dominanti continuano a rimanere consolidate.

Pur nella complessità delle dinamiche che caratterizzano i diversi mercati, questo processo evolutivo sembra tuttavia evidenziare una tendenza comune delle imprese attive nella fornitura di servizi di pubblica utilità a una generale diversificazione della propria posizione sul mercato. Nei rispettivi mercati di origine, infatti, le strategie delle imprese di pubblica utilità appaiono orientate a sfruttare, attraverso una maggiore differenziazione dei servizi e delle condizioni di offerta, i più ampi margini di autonomia e flessibilità consentiti dalle modificazioni intervenute negli assetti normativi, regolamentari e proprietari. Inoltre, alla erosione delle posizioni di rendita precedentemente assicurate dalla titolarità dei diritti esclusivi, sembra corrispondere una parallela tendenza delle imprese all'espansione dei rispettivi ambiti di attività, soprattutto in settori - come le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'informatica - nei quali i processi di convergenza determinati dal progresso tecnologico hanno fatto emergere nuove opportunità economiche in relazione sia all'introduzione di prodotti innovativi, sia alle possibili sinergie ed economie di gamma associate all'offerta congiunta di una pluralità di servizi di pubblica utilità.

Questi cambiamenti rappresentano in larga misura il frutto di un processo naturale di adattamento delle strategie d'impresa al nuovo contesto giuridico ed economico e in molti casi favoriscono un'evoluzione positiva dei mercati interessati verso assetti più dinamici, efficienti e concorrenziali. Al tempo stesso, essi accrescono le responsabilità e il ruolo della politica della concorrenza nell'assestare e sostenere il processo di apertura dei mercati e nel garantire che le posizioni dominanti ancora detenute da alcune imprese

non siano indebitamente utilizzate per ostacolare, ritardare o compromettere la transizione dal monopolio alla concorrenza nei mercati liberalizzati, ovvero per indirizzare verso assetti strutturalmente non concorrenziali i nuovi mercati emergenti.

In questa prospettiva, sono soprattutto gli interventi dell'Autorità in materia di concentrazioni ad assumere aspetti e connotazioni parzialmente nuovi.

Le caratteristiche economiche e tecnologiche dei servizi di pubblica utilità liberalizzati sono tali che gli ingressi di nuovi operatori e l'associata concorrenza esercitano un effetto tanto più attenuato quanto più gli entranti rimangono dotati di scarsa incisività e poco radicati. Di conseguenza l'Autorità valuta con rigore ogni pratica che conduca a un rafforzamento del potere di mercato dell'ex monopolista, nella consapevolezza che ogni tentativo di espansione anche su mercati contigui aumenta significativamente le possibilità di ostacolare l'ingresso dei concorrenti tramite strategie escludenti sempre più complesse ed efficaci.

Nella valutazione dell'operazione di concentrazione tra Telecom Italia e Seat Pagine Gialle<sup>1</sup> l'Autorità ha ritenuto che il rafforzamento della posizione dominante di Telecom in una pluralità di mercati contigui rispetto a quelli della telefonia fissa fosse particolarmente preoccupante in considerazione della struttura verticalmente integrata della società e della facilità che, successivamente all'operazione, sarebbero stati posti in essere comportamenti abusivi escludenti i concorrenti. Si trattava di un'operazione complessa che avrebbe ricondotto sotto il controllo di Telecom, oltre che le "Pagine Gialle", la catena distributiva di prodotti per ufficio Buffetti, realizzando un'ampia integrazione tra numerose attività nei servizi di accesso a Internet. L'Autorità ha ritenuto che nei nuovi mercati del servizio di accesso a Internet, della vendita di spazi pubblicitari *on-line* e della fornitura di servizi per il commercio elettronico, essendo mercati caratterizzati da uno sviluppo della concorrenza ancora in uno stadio iniziale, un rafforzamento della posizione dominante di Telecom avrebbe significativamente ostacolato l'evoluzione futura, bloccando sul nascere le strategie di ingresso di eventuali concorrenti. L'operazione, nella configurazione originariamente prospettata, avrebbe inoltre comportato un sostanziale rafforzamento della posizione dominante di Telecom anche nei mercati più tradizionali della distribuzione di servizi di telecomunicazione e della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica.

Nel corso del procedimento Telecom e Seat hanno presentato degli impegni che l'Autorità ha ritenuto, in gran parte, sufficienti a rimuovere i potenziali effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Gli impegni proposti hanno riguardando sia cessioni delle attività da cui traeva origine il rafforza-

<sup>1</sup> Decisione *Telecom Italia-Seat Pagine Gialle*, in Bollettino n. 30/2000.

mento della posizione dominante di Telecom, sia la cessione gratuita *on-line* dell'intera banca dati degli abbonati al servizio telefonico senza alcun vincolo di utilizzo, agevolando così l'operatività dei nuovi operatori e consentendo la realizzazione di servizi sempre più innovativi a beneficio dei consumatori.

Le operazioni di concentrazione nel settore delle telecomunicazioni, soprattutto quando riguardano imprese operanti in mercati distinti, ma caratterizzati da potenziali sinergie e da future convergenze, possono determinare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti, la cui definizione richiede complesse analisi prospettiche e la risoluzione di problematiche concorrenziali non necessariamente sulla base di elementi e informazioni tratti dall'esperienza passata. Si tratta di valutazioni molto delicate che riguardano operazioni capaci di introdurre modificazioni strutturali dei mercati e pertanto idonee ad incidere significativamente sulle loro condizioni concorrenziali. L'Autorità è consapevole della problematicità di un'analisi inevitabilmente rivolta al futuro, anche se prossimo, e, in particolare, delle difficoltà connesse alla valutazione della stabilità delle posizioni dominanti in contesti caratterizzati da un'evoluzione tecnologica particolarmente rapida. Tuttavia è anche cosciente del rischio che autorizzare operazioni in questi mercati possa condurre a consolidare ulteriormente imprese già dominanti e a ridurre strutturalmente, a svantaggio dei consumatori, il grado di concorrenza dei mercati.

Nell'operazione di concentrazione tra Seat e Cecchi Gori Communications<sup>2</sup>, l'obiettivo perseguito dal gruppo Telecom, cui Seat appartiene, era l'integrazione della propria offerta di prodotti e servizi di telecomunicazioni con l'esercizio di due emittenti televisive in chiaro, TMC e TMC2. Nel considerare gli effetti dell'operazione, l'Autorità ha valutato con attenzione le condizioni concorrenziali prevalenti nei mercati innovativi della convergenza tra telecomunicazioni e televisioni. Si tratta di mercati ancora in una fase di sviluppo molto iniziale, ma nei quali la costituzione di posizioni dominanti già appare in grado di condizionare in maniera significativa l'evoluzione futura. Inoltre, l'operazione rischiava di rafforzare la posizione dominante del gruppo Telecom nei mercati più tradizionali della raccolta pubblicitaria, sia pure differenziati in relazione al mezzo utilizzato per veicolare il messaggio.

In questo contesto, l'impossibilità per i concorrenti di accedere alle infrastrutture civili realizzate da Telecom e predisporre così una propria rete alternativa in tempi sufficientemente rapidi avrebbe rappresentato un significativo ostacolo alla concorrenza nei nuovi mercati della fornitura di servizi interattivi e multimediali, determinando la creazione di una posizione dominante a vantaggio di Telecom, unico operatore in grado di entrare tempestivamente in tutti i nuovi mercati, di fornire i contenuti multimediali che richiedono la disponibilità di una ampia banda trasmissiva e, al contempo, di incrementare la raccolta pubblicitaria sui propri mezzi.

<sup>2</sup> Decisione *Seat Pagine Gialle-Cecchi Gori Communications*, in Bollettino n. 3/2001.

L'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione sottoponendola ad alcune misure volte a impedire che le individuate restrizioni concorrenziali si realizzassero. In particolare l'Autorità, stabilendo il diritto degli operatori concorrenti di Telecom di accedere all'infrastruttura civile per la posa di cavi in fibra ottica, ha favorito l'emergere di una concorrenza tra reti di telecomunicazione al fine di evitare che, nei nuovi mercati della multimedialità, l'innovazione e la differenziazione del prodotto fossero ingiustificatamente e abusivamente limitate a danno dei consumatori dal potere di mercato esercitato dall'impresa dominante.

Con argomentazioni in parte analoghe, l'Autorità ha assoggettato a incisive misure strutturali l'autorizzazione concessa a Enel di acquisire Infostrada<sup>3</sup>, società operante nella fornitura di servizi di telecomunicazione. L'operazione era stata originariamente comunicata alla Commissione europea in quanto operazione di dimensione comunitaria e perciò rientrante nell'ambito di applicazione del Regolamento comunitario in materia di controllo delle concentrazioni<sup>4</sup>. Su formale richiesta dell'Autorità, la Commissione ha disposto il rinvio dell'operazione all'autorità nazionale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento comunitario, ai fini di una valutazione dei possibili effetti della concentrazione sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei.

Nel considerare i possibili effetti dell'operazione, l'Autorità ha attentamente valutato la sussistenza di una stretta relazione di dipendenza economica tra il mercato della fornitura di energia elettrica all'utenza liberalizzata e quello della generazione elettrica, entrambi mercati in cui il gruppo Enel detiene una posizione dominante. Per quanto riguarda, in particolare, il mercato della generazione dell'energia elettrica, l'Autorità ha considerato che Enel avrebbe potuto stabilire il prezzo all'ingrosso di energia elettrica in maniera del tutto indipendente, anche successivamente alla dismissione delle tre Genco e per un periodo di tempo significativo. Gli effetti dell'operazione sono stati valutati anche nella prospettiva del prossimo incremento del numero di clienti idonei (fino a circa il 60% della domanda totale), in larghissima parte piccole utenze industriali e commerciali già da anni servite dal gruppo Enel e prive della capacità di mettere in atto politiche di acquisto di energia elettrica particolarmente sofisticate.

In questo quadro, il rilievo concorrenziale dell'acquisizione di Infostrada da parte di Enel, e dunque il rafforzamento della posizione dominante detenuta da Enel Trade nel mercato rilevante della fornitura di energia

<sup>3</sup> Decisione *Enel-France Telecom/New Wind*, in Bollettino n. 8/2001.

<sup>4</sup> Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 395/1 del 30 dicembre 1989, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

elettrica ai clienti idonei, è stato apprezzato dall'Autorità alla luce della strategia cosiddetta *multi-utility* di diversificazione del gruppo Enel, consistente nell'offerta congiunta di servizi di pubblica utilità ad un vasto insieme di clienti. L'Autorità ha verificato, in particolare, gli effetti concorrenziali associati all'intenzione del gruppo Enel di adottare la strategia "*multi-utility*" in coincidenza con la fase di liberalizzazione del mercato elettrico, intenzione esplicitata ripetutamente, in una serie di dichiarazioni ufficiali, fornite dalla stessa Enel agli investitori e agli azionisti, in merito alla volontà di proseguire la diversificazione in settori capaci di creare valore alla condivisione di costi e fidelizzazione della clientela<sup>5</sup>.

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

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha pertanto autorizzato l'operazione di concentrazione prescrivendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, la cessione, da parte di Enel, di almeno 5.500 MW della propria capacità di generazione, nel rispetto di stringenti vincoli di natura temporale e qualitativa. La dismissione mirata di capacità di generazione è tale da ridurre significativamente il potere di mercato di Enel proprio nei momenti della giornata in cui la domanda di energia elettrica è particolarmente intensa, consentendo in tal modo ai suoi concorrenti di perseguire una effettiva strategia *multi-utility* in un contesto di mercato tale da consentire un acceso confronto concorrenziale.

<sup>5</sup> In particolare la strategia di Enel ha mirato a conseguire alcuni vantaggi competitivi quali l'ampia copertura del mercato italiano, l'alto grado di riconoscibilità del proprio marchio, nonché le economie di scala raggiungibili sia mediante la gestione congiunta di una vasta gamma di attività connesse, sia mediante una condivisione degli uffici amministrativi, delle spese di pubblicità e di parte dei costi operativi.

# Gli accordi tra imprese concorrenti e le restrizioni della concorrenza

---

Gli accordi tra imprese concorrenti volti a fissare i prezzi di vendita o a ripartire i mercati sono ovunque, e senza discussione, considerati una gravissima violazione della normativa antitrust. Con queste condotte le imprese si appropriano indebitamente di profitti che non trovano la loro origine in una maggiore efficienza o in una maggiore appetibilità dei prodotti da esse offerti, ma sono la conseguenza diretta e immediata dell'artificiale e concordata restrizione della concorrenza. Proprio per questa ragione, lo *Sherman Act* americano considera gli accordi di fissazione dei prezzi e di ripartizione dei mercati come violazioni di natura penale e punibili, in alcuni casi, con la detenzione dei responsabili.

I cartelli sono vietati per il loro stesso oggetto e non è necessario verificarne gli effetti. Essi rappresentano una violazione della normativa antitrust indipendentemente dalla ragionevolezza o meno del livello effettivo di prezzi a cui essi conducono. Infatti, non c'è una finalità di efficienza per talune fattispecie di coordinamento operativo delle imprese, ma solo la volontà di mantenere prezzi più elevati di quelli concorrenziali. La gravità di tali tipologie di accordi rimane invariata anche in presenza di una qualche forma di concorrenza residua. Per esempio, le imprese potrebbero accordarsi per fissare i prezzi di vendita, ma rimanere libere di stabilire i livelli produttivi, di innovare migliorando la qualità o differenziando le caratteristiche del prodotto. In tali circostanze, le restrizioni sulla concorrenza di prezzo, in considerazione della riduzione del rischio d'impresa che esse comunque determinano, indeboliscono significativamente la propensione delle imprese a competere, realizzando e mantenendo un contesto di mercato comunque caratterizzato, a svantaggio dei consumatori, da prezzi più elevati e da un assortimento di prodotti assai meno differenziato.

## *LE PRATICHE FACILITANTI*

Oltre ai casi in cui le imprese cooperano al fine di coordinare direttamente il processo di formazione dei prezzi, molto frequentemente esse adottano condotte che possono facilitare il mantenimento o il raggiungimento di equilibri collusivi. In tali circostanze, se la pratica si realizza in un contesto di mercato favorevole alla collusione, se comprende la larga maggioranza dei concorrenti e se è possibile escludere effetti netti benefici di natura pro-concorrenziale, essa è da considerarsi restrittiva. Ciò implica che, a differenza delle condotte che incidono direttamente sui prezzi o sulle quantità prodotte, la restrittività dei comportamenti tra imprese volti a facilitare la collusione deve essere valutata caso per caso.

La condivisione tra imprese concorrenti di informazioni dettagliate e confidenziali, ad esempio, può rendere più agevole e così favorire il raggiungimento di un accordo sui possibili aumenti dei prezzi o su restrizioni della produzione. Analogamente la diffusa presenza di accordi verticali tra imprese concorrenti e i loro dettaglianti può contribuire ad accentuare il mantenimento di un contesto collusivo, soprattutto quando questi accordi sono finalizzati a stabilizzare il prezzo finale di vendita. Queste pratiche garantiscono la trasparenza del mercato e rendono immediatamente identificabile ogni comportamento deviante.

Nel corso del 2000 l'Autorità ha, per due volte, affrontato la questione dell'impatto anticoncorrenziale delle pratiche facilitanti, peraltro in settori assai importanti per l'economia nazionale come le assicurazioni e la distribuzione di carburanti. In entrambi i casi, si è riscontrato che tali pratiche favorivano il mantenimento di un contesto collusivo caratterizzato, a danno dei consumatori, da un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali.

All'indomani della liberalizzazione tariffaria nel ramo RC Auto le imprese assicuratrici hanno escogitato sofisticati artifici collusivi per realizzare l'obiettivo di un capillare scambio di dettagliate informazioni sulle rispettive politiche di prezzo; ciò ha portato ad aumenti periodici e generalizzati delle tariffe applicate per ciascun profilo tariffario, che in sei anni sono in media più che raddoppiate, mentre le quote di mercato delle singole imprese sono rimaste sostanzialmente stabili. La pratica facilitante è stata realizzata mediante il ricorso a una società esterna di consulenza, che fungeva da catalizzatore per l'immediata ricezione, da parte delle compagnie partecipanti, di tutte le informazioni sulle tariffe, gli sconti, le modalità di assunzione, le condizioni contrattuali, gli incassi e i sinistri delle concorrenti. L'informazione scambiata si estendeva anche alle previsioni di ciascuna impresa in ordine all'evoluzione futura delle variabili-chiave per la costruzione delle tariffe: ciò in proiezione anche prospettica, sì da costituire efficace strumento per verificare la reazione delle imprese concorrenti agli attuati incrementi tariffari e riscontrare la conformazione delle concorrenti alle proprie iniziative incrementative delle tariffe, conseguendo, così, la certezza per programmare, dopo il necessario periodo di riallineamento, un'ulteriore iniziativa incrementativa. Si è verificata, in tal modo, l'accentuata frequenza, con cadenza perfino trimestrale, degli incrementi delle tariffe, senza che ciò abbia inciso significativamente sulla rispettiva posizione del mercato.

E' ben vero che il regolamento di esenzione settoriale n. 3932/1992<sup>6</sup> della Commissione europea consente la collaborazione tra imprese assicurative, ma esclusivamente ai fini della elaborazione statistica per il calcolo del

<sup>6</sup> Regolamento (CEE) n. 3932/92 della Commissione, del 21 dicembre 1992, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, in GUCE L 398/7 del 31 dicembre 1992.

premio puro; sono invece considerati restrittivi gli scambi di informazioni afferenti le variabili che influenzano il livello dei premi commerciali da applicarsi ai contraenti. Più in generale, lo scambio di informazioni tra imprese concorrenti può contribuire ad accrescere l'efficienza del mercato quando ha come contenuto le variabili "fondamentali" del mercato, cioè i dati di costo e di domanda comuni a tutte le imprese (questo è, appunto, con riferimento alle assicurazioni, il caso dei dati che stanno alla base del calcolo del premio puro). Nessun dubbio, tuttavia, circa gli effetti anticompetitivi sul mercato degli scambi di informazioni che hanno come contenuto le variabili strategiche di scelta delle imprese, come i prezzi e le altre condizioni contrattuali.

Una seconda questione rilevante per la valutazione degli scambi di informazione è relativa al tipo di trasparenza che si realizza sul mercato. In generale, la trasparenza può essere benefica per la concorrenza se è rivolta ai consumatori, poiché ne affina le capacità di scelta e la tempestività delle reazioni a variazioni delle condizioni di offerta dei singoli produttori. In tal caso, i benefici attesi possono essere maggiori degli effetti collusivi che la stessa trasparenza tra i produttori genera sul funzionamento del mercato. Ma quando la trasparenza è *solo* trasparenza tra i produttori, senza beneficio per i consumatori, l'unico effetto possibile è quello, negativo per la concorrenza e l'efficienza, di cementare i comportamenti collusivi. Quest'ultima circostanza si è realizzata pienamente nel caso dello scambio di informazioni tra imprese di assicurazione, rafforzando l'illiceità del coordinamento. Di tale illiceità le imprese erano ben consapevoli, tant'è vero che il loro nominativo era criptato dalla società di consulenza, ma naturalmente decifrabile dalle compagnie, taluna delle quali ha anche tentato di occultare la sua partecipazione ai diversi Osservatori.

Allo scambio di informazioni si è accompagnata, per numerose imprese, un'ulteriore pratica concordata che ha trovato riscontro nei generalizzati rifiuti a contrarre polizze per la copertura dei rischi incendio e furto di autovetture anche nuove, qualora il richiedente non avesse già, o contestualmente, stipulato, presso la stessa agenzia, la polizza RC Auto. Tale rifiuto generalizzato non può trovare plausibile giustificazione in criteri di prudenza assuntiva poiché l'esposizione al rischio che l'auto sia rubata o che subisca un incendio prescinde dalla cautela dell'assicurato nella guida del veicolo o al rischio che l'assicurato provochi incidenti. Attesa la non omogeneità dei rischi, la pratica rivela la comune volontà delle imprese di isolare il ramo incendio e furto dalla concorrenza, separandone così, per ciascuna impresa, il mercato, in virtù dell'artificioso abbinamento con il ramo RC Auto.

L'istruttoria sull'intesa tra le imprese assicurative<sup>7</sup> ha messo in luce le gravi ricadute, in termini di efficienza, rese possibili dall'assetto collusivo del settore. Essa ha rivelato l'unicità della situazione assicurativa italiana nel con-

<sup>7</sup> Decisione *RC Auto*, in Bollettino n. 30/2000.

testo europeo, con livelli dei premi eccezionalmente alti, ai quali si sono contrapposti costi anch'essi eccezionalmente alti e talvolta perfino superiori, con esiti contabili negativi. Ma le perdite gestionali evidenziate da numerose imprese non possono in alcun modo essere addotte a prova di assenza di collusione. Al contrario, l'insieme degli elementi emersi dall'istruttoria suggerisce come l'ambiente collusivo sia proprio la principale fonte di inefficienza. Particolarmente illuminante, a questo proposito, è la circostanza che l'eccezionale crescita dei costi delle imprese, nella seconda parte dello scorso decennio, ha interessato *in pari misura* non solo gli esborsi per i sinistri, ma anche gli stessi costi di gestione. Se, infatti, gli esborsi per i sinistri - che pure sono legati alle politiche assicurative delle imprese e alla loro capacità di controllare i rischi assunti, attraverso il controllo dei fenomeni di *moral hazard* e di *adverse selection* - sono condizionati almeno in parte da fattori esogeni alle scelte imprenditoriali, a queste ultime devono essere interamente ricondotti i costi di gestione.

La riconduzione del settore ad effettiva concorrenza, con il ridimensionamento dei premi ai livelli europei, presuppone un contesto di mercato concorrenziale nel quale le compagnie siano adeguatamente incentivate a ridurre le inefficienze che comportano elevati oneri di assunzione e di gestione. A tale contesto può contribuire il ricorso ai più evoluti strumenti di tecnica informativa, associati alla massima trasparenza e possibilità di confronto per il consumatore; la possibilità di correlare la tariffa al guidatore e non all'autovettura, in coerenza con una più equa e moderna politica di assunzione e di controllo dei rischi; lo sviluppo di un assetto distributivo nel quale abbia un ruolo di rilievo la figura del *broker*, cioè di un soggetto la cui professionalità si manifesterebbe proprio nella capacità di selezionare, nell'interesse del consumatore, le tariffe più convenienti.

Nella distribuzione dei carburanti<sup>8</sup> l'accordo collusivo tra le società petrolifere aveva ad oggetto una pratica facilitante consistente nella diffusa presenza di schemi comuni alle diverse compagnie per la fissazione del prezzo finale al dettaglio. Le società petrolifere avevano infatti concordato tra di loro una struttura di contratti comuni per la fissazione dei prezzi di trasferimento dei carburanti ai distributori. La struttura dei contratti era, in particolare, incentrata su sconti legati inversamente ai quantitativi di carburante venduto ai distributori, fornendo in tal modo a questi ultimi un forte incentivo a praticare al pubblico il prezzo consigliato dai petrolieri.

In un settore nel quale il prezzo finale al consumatore era formalmente sottratto al controllo dei - pochi - produttori e affidato alle decisioni commerciali di una grande molteplicità di distributori (ca. 24.000), le società petrolifere recuperavano la capacità di controllo reciproco delle rispettive politiche di prezzo, incentivando una drastica riduzione della dispersione dei prezzi

<sup>8</sup> Decisione *Accordi per la fornitura di carburanti*, in Bollettino n. 22/2000.

finali. Le compagnie petrolifere hanno così trasformato la pratica del prezzo consigliato in un sistema di fissazione verticale del prezzo che, peraltro, la liberalizzazione dei prezzi aveva inteso eliminare.

La valenza anticompetitiva della fissazione verticale del prezzo di vendita consiste nella capacità di accrescere sensibilmente la trasparenza tra i produttori, rendendo nota ogni devianza in mercati caratterizzati da numerosissime transazioni di modesta entità in cui, senza questa condotta, la trasparenza sarebbe praticamente impossibile. Per tale ragione il comportamento delle compagnie petrolifere ha costituito una violazione grave della normativa antitrust, anche in considerazione del numero e dell'importanza economica delle società coinvolte, oltreché delle caratteristiche del mercato.

La permanenza in questo mercato di assetti regolamentari invadenti in termini di localizzazioni, orari, assortimenti merceologici che i distributori sono autorizzati a detenere e, soprattutto, l'assenza di condizioni atte a favorire nuovi ingressi hanno facilitato il ricorso a pratiche collusive da parte delle società petrolifere. Dal punto di vista della riforma del settore sono urgenti scelte che non si limitino a liberalizzare il comportamento delle sole imprese già presenti nel mercato, ma che siano atte ad aprire realmente gli accessi a nuovi concorrenti; la vera concorrenza viene infatti soprattutto dai nuovi entranti, da coloro cioè che sfidano gli equilibri esistenti per incrementare la propria presenza sul mercato e, così facendo, avvantaggiano i consumatori con prezzi più bassi e con modalità distributive più attraenti.

#### *ACCORDI ORIZZONTALI TRA IMPRESE E MERCATI REGOLAMENTATI*

In quest'ultimo anno, l'impegno dell'Autorità nella repressione degli accordi orizzontali tra imprese è significativamente aumentato, sia in termini di numero di casi che di importanza e rilievo dei settori e delle problematiche affrontate. Oltre che nelle assicurazioni e nella distribuzione dei carburanti, l'Autorità ha identificato la presenza di numerosi accordi volti a ridurre la concorrenza in mercati diffusamente regolamentati, come il settore farmaceutico e i servizi professionali. Pur nella diversità dei settori coinvolti e delle pratiche censurate, i comportamenti delle imprese presentavano una finalità uniforme: impedire tramite accordi orizzontali che i consumatori traessero benefici dall'operare della poca concorrenza che la regolamentazione consentiva.

Con riferimento all'industria farmaceutica e, in particolare, nel mercato dei mezzi di contrasto non ionici (un prodotto per uso radiologico), l'Autorità è intervenuta per impedire che le imprese si accordassero per eliminare la concorrenza nell'acquisto di questi prodotti da parte delle aziende sanitarie locali<sup>9</sup>. L'Autorità ha infatti accertato che le imprese produttrici, pur avendo costi di produzione assai differenziati, avevano allineato i prezzi di riferi-

<sup>9</sup> Decisione *Bracco-Byk Gulden Italia-Farmades-Nycomed Amersham Sorin-Schering*, in Bollettino n. 47/2000.

mento delle proprie offerte per la vendita alle strutture sanitarie pubbliche al livello più elevato che la normativa consentiva. Peraltro questo allineamento dei prezzi di offerta era accompagnato da una diffusa pratica di ripartizione dei lotti di gara fra imprese concorrenti, da un esteso coordinamento in relazione allo svolgimento dell'attività informativa e promozionale, da un ampio scambio di informazioni in merito alle quantità vendute che riguardava sia dati individuali d'impresa che dati aggregati.

La pratica concordata ha avuto come conseguenza una significativa alterazione dei meccanismi di gara predisposti dalle aziende sanitarie, influenzando la stessa scelta della procedura di acquisto da adottare. In molte circostanze, le aziende sanitarie e ospedaliere hanno rinunciato a bandire la gara visto che, come conseguenza del coordinamento fra le imprese, essa non avrebbe condotto ad alcun vantaggio economico rispetto alla trattativa privata, ma solo a oneri aggiuntivi. In tal modo, le imprese hanno potuto perseguire l'obiettivo di orientare la domanda delle aziende sanitarie locali soltanto ed esclusivamente attraverso l'attività informativa e promozionale, eliminando ogni forma di concorrenza di prezzo. Proprio per questo motivo le condotte delle imprese sono state considerate particolarmente gravi dall'Autorità, con conseguente comminazione di sanzioni pecuniarie.

Anche nel mondo delle professioni continua a permanere un diffuso, ma ingiustificato, malessere nei confronti del mercato e della concorrenza. L'Autorità, in questi anni, si è fatta promotrice di un significativo ampliamento dell'operare dei meccanismi concorrenziali nelle professioni. I suoi interventi sono generalmente stati accolti con diffidenza dai professionisti, come se una maggiore apertura alla concorrenza implicasse il superamento, o addirittura l'abolizione, del sistema degli ordini. In realtà, mercato e concorrenza non mettono in discussione il riconoscimento del valore e della specificità delle attività professionali, né sono in contrasto con il mantenimento degli ordini professionali al fine della tutela di importanti interessi generali. Mercato e concorrenza contribuiscono all'efficienza del sistema, senza mettere in discussione la necessità o l'opportunità del fondamento fiduciario nel rapporto tra professionista e cliente.

In mercati caratterizzati da un siffatto contesto regolamentare, in cui la concorrenza è comunque normativamente ristretta, l'Autorità è particolarmente attenta a che gli ambiti concorrenziali non vengano ulteriormente compromessi da comportamenti restrittivi che vanno al di là di quanto già previsto. Un esempio di tale attenzione è costituito dall'istruttoria, conclusa nel corso del 2000, nei confronti dell'Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri<sup>10</sup>. Quella del medico è una professione che certamente deve essere tutelata da una regolamentazione rigorosa in termini di accessi e di qualità delle prestazioni: ciò non può e non deve implicare, tuttavia, che ogni forma di concorrenza debba esse-

<sup>10</sup> Decisione *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, in Bollettino n. 39/2000.

re per ciò stesso impedita. Nella specie, l'Autorità ha ritenuto che la Federazione nazionale dei medici chirurghi e odontoiatri, assecondata in questo dall'azione di molti ordini e associazioni provinciali, avesse violato le disposizioni in materia di intese restrittive della concorrenza, imponendo ai propri iscritti, che avessero voluto stipulare convenzioni con enti mutualistici, condizioni tali da non consentire agli enti stessi la possibilità di scelta del numero e della tipologia dei professionisti meglio in grado di soddisfare la domanda dei beneficiari e, fino al 1997, da eliminare ogni possibilità di concorrenza di prezzo.

Nella stessa prospettiva, di non consentire l'eliminazione degli spazi residui di concorrenza in settori soggetti a una regolamentazione diffusa, l'Autorità ha avviato due istruttorie tese a verificare, la prima, l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nella vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie<sup>11</sup>, la seconda, nei confronti di alcuni ordini provinciali degli ingegneri e architetti del Veneto e del Consiglio Nazionale degli Architetti<sup>12</sup>, al fine di verificare se alcuni atti e delibere di tali soggetti siano idonei a restringere la concorrenza di prezzo tra gli architetti e gli ingegneri iscritti agli albi, vincolandoli ad adottare comportamenti di prezzo meno favorevoli all'acquirente rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente.

## La tutela della concorrenza negli altri settori

---

La disaggregazione settoriale dei procedimenti per abuso di posizione dominante conclusi negli ultimi anni registra una forte concentrazione nelle telecomunicazioni, settore questo dove da più tempo è iniziata la liberalizzazione e dove le opportunità di concorrenza sono state finora maggiori. Tuttavia anche negli altri settori soggetti a significativi interventi di liberalizzazione - dai servizi aeroportuali all'energia elettrica, ai trasporti ferroviari - l'Autorità ha riscontrato comportamenti abusivi degli ex monopolisti legali volti a impedire od ostacolare l'ingresso di concorrenti. Ciò è una dimostrazione implicita del rilievo e dell'importanza che potrebbero avere le misure di riassetto proprietario, al fine di attenuare o addirittura eliminare gli incentivi delle imprese verticalmente integrate ad abusare della loro posizione dominante per ostacolare l'ingresso dei nuovi operatori.

---

<sup>11</sup> Provvedimento di avvio di istruttoria *Selea/Ordine dei Farmacisti*, in Bollettino n. 28/2000.

<sup>12</sup> Provvedimento di avvio di istruttoria *Federazioni regionali Ordini Architetti e Ingegneri del Veneto*, in Bollettino n. 1-2/2001.

Nel settore aeroportuale, il recepimento della direttiva comunitaria 96/67/CE ha esplicitamente introdotto l'obbligo, per gli aeroporti di più grande dimensione, di consentire l'ingresso di altri due operatori nel mercato dei servizi di assistenza a terra. In questo contesto di parziale liberalizzazione, la società Aeroporti di Roma aveva individuato un sistema di sconti sui compensi, da percepire in relazione ai servizi di assistenza a terra forniti, che scoraggiava i vettori aerei suoi clienti a cambiare fornitore, scegliendo uno dei due nuovi entranti. Tenuto conto della circostanza che questo sistema di sconti non era stato ancora messo in pratica e che, nel corso del procedimento, esso era stato formalmente abbandonato, l'Autorità ha ritenuto che Aeroporti di Roma non avesse, per tale profilo, violato le norme sulla concorrenza<sup>13</sup>. Per contro, nello stesso procedimento, l'Autorità ha accertato la sussistenza di un abuso di posizione dominante, da parte di Aeroporti di Roma, consistente nell'impedire a un vettore aereo il diritto, attraverso una società controllata, di autoproduzione dei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento degli aeromobili.

Analoghi comportamenti ostacolanti lo sviluppo della concorrenza sono stati riscontrati nel mercato dei servizi di televisione a pagamento dove Telepiù, per molti anni l'unico operatore del settore, continua a detenere, con una quota di mercato superiore all'80%, una posizione largamente dominante<sup>14</sup>. Si tratta di un mercato dove la disponibilità di diffusi diritti esclusivi di sfruttamento può condurre a una permanente posizione di dominanza soprattutto se associata a programmi di traino, come gli incontri del campionato di calcio. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che una durata contrattuale particolarmente lunga e la diffusa presenza di diritti di prelazione alla scadenza erano suscettibili di determinare un abusivo innalzamento degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, proprio nel momento in cui si stavano creando le condizioni per l'avvio di una concorrenza effettiva.

L'obiettivo di mantenere sufficientemente concorrenziali mercati nuovi o appena liberalizzati ha costituito il fondamento della decisione dell'Autorità di considerare abusivi taluni comportamenti di Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta delle chiamate destinate alle reti di telecomunicazione fisse e in quello dell'offerta di reti di telecomunicazione ai fornitori di servizi di accesso a Internet in concorrenza con la stessa Telecom Italia<sup>15</sup>. L'istruttoria era stata avviata a seguito di alcune denunce delle società Tiscali e Albacom, le quali sostenevano che Telecom Italia aveva loro imposto condizioni economiche penalizzanti nella definizione dei rispettivi contratti di interconnessione inversa. Nel corso del procedimento, Telecom Italia ha presentato una serie di impegni che l'Autorità ha considerato idonei a rimuovere gli accertati effetti abusivi.

13 Decisione *Aeroporti di Roma-Tariffe del groundhandling*, in Bollettino n. 38/2000.

14 Decisione *Stream-Telepiù*, in Bollettino n. 23/2000.

15 Decisione *Tiscali/Albacom-Telecom Italia*, in Bollettino n. 28/2000.

Si tratta di comportamenti che presentano profili anticoncorrenziali particolarmente gravi perché volti a consolidare, in un contesto di mercato liberalizzato, posizioni dominanti detenute dalle imprese precedentemente titolari di diritti speciali ed esclusivi. La caratteristica principale dei casi affrontati è che l'abuso trae origine dal tentativo dell'impresa dominante di ridurre l'incentivo a competere dei concorrenti, soprattutto tramite la predisposizione di schemi contrattuali che avvantaggiano solo l'impresa dominante.

Nella stessa prospettiva va inquadrato il procedimento in corso volto ad accertare la sussistenza di comportamenti abusivi da parte dell'ex monopolista, consistenti nello sfruttamento della propria disponibilità esclusiva della parte distributiva della rete pubblica commutata attraverso la commercializzazione dei servizi di accesso a Internet e di trasmissione dati con tecnologia ADSL, x-DSL e SDH all'utenza finale, senza consentire ai concorrenti la possibilità di formulare offerte concorrenziali sui relativi mercati<sup>16</sup>.

Anche nel settore del trasporto aereo, in cui pure la liberalizzazione è pienamente operativa a livello comunitario dal 1997, i risultati non sono soddisfacenti, anche in ragione della debolezza della concorrenza. I procedimenti in corso nei confronti di Alitalia, aventi ad oggetto gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie di viaggio (ASSOVIAGGI-ALITALIA<sup>17</sup>) e i prezzi praticati su una tratta nazionale (VERALDI-ALITALIA<sup>18</sup>) confermano, rispettivamente, la centralità del controllo della rete di distribuzione per i vettori e la scarsa trasparenza che contraddistingue le tariffe aeree.

Nell'attività di controllo delle operazioni di concentrazione l'Autorità ha recentemente fatto ricorso alla nozione di posizione dominante collettiva sviluppata dalla Commissione europea fin dal 1992 e confermata da ormai numerose decisioni del giudice comunitario. In particolare, nell'avvio dell'istruttoria nei confronti di Parmalat per l'acquisizione della società Carnini, progetto poi non più realizzato, probabilmente a seguito dei rilievi formulati dall'Autorità<sup>19</sup>, e, più recentemente, nell'avvio dell'istruttoria per l'acquisizione della Centrale del Latte di Vicenza da parte di Granarolo, l'Autorità ha sostenuto che le operazioni notificate potevano condurre a una strutturale riduzione del grado di concorrenza nel mercato, conseguita tramite la costituzione di una posizione dominante collettiva<sup>20</sup>. Valutare un'operazione di concentrazione non più con riferimento alla sola posizione dominante singola, ma basandosi su un'analisi delle dinamiche complessive del mercato successive all'operazione, favorisce un controllo preventivo del potere di mercato delle

16 Provvedimento di avvio di istruttoria *Infostrada/Telecom Italia-Tecnologia ADSL*, in Bollettino n. 46/1999.

17 Provvedimento di avvio di istruttoria *Assoviaggi-Alitalia*, in Bollettino n. 25/2000.

18 Provvedimento di avvio di istruttoria *Veraldi-Alitalia*, in Bollettino n. 26/2000.

19 Provvedimento di avvio di istruttoria *Parmalat-Carnini*, in Bollettino n. 3/2001.

20 Provvedimento di avvio di istruttoria *Granarolo-Centrale del Latte di Vicenza*, in Bollettino n. 12/2001.

imprese più attento alle condizioni strutturali complessivamente prevalenti e all'influenza che l'operazione esercita sugli incentivi a competere dei principali operatori.

Un rilievo a parte merita la distribuzione commerciale, dove è stato assai profondo il cambiamento dei modelli di consumo della popolazione e si è assistito a un ampio processo di liberalizzazione, che ha riguardato soprattutto gli esercizi caratterizzati dalle dimensioni più piccole, ormai praticamente liberi nelle loro decisioni di localizzazione e di assortimento. Per le medie e grandi superfici invece, la legge prevede una serie di controlli da parte delle Regioni soprattutto in correlazione alla programmazione urbanistica. In realtà, molte Regioni hanno dato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che frequentemente introduce vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato degli esercizi di dimensione più grande. Come conseguenza di queste politiche, in molte regioni gli ingressi di nuove imprese, soprattutto nei segmenti degli ipermercati, sono possibili solo tramite acquisizioni di operatori esistenti e accorpamenti delle relative licenze. Le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori rendono quindi necessario un attento controllo volto a impedire che, tramite le concentrazioni, vengano costituite o rafforzate posizioni dominanti a livello locale.

Soprattutto nel Mezzogiorno, dove la realizzazione di esercizi commerciali della distribuzione moderna registra un ritmo meno accentuato e dove pertanto la struttura dei relativi mercati è meno articolata, le operazioni di concentrazione, essendo appunto associate a un sostanziale blocco nella realizzazione di nuovi esercizi, presentano una probabilità maggiore di condurre alla costituzione e al rafforzamento di una posizione dominante. Nel corso del periodo di riferimento, in due casi, l'Autorità ha aperto un'istruttoria in relazione alla possibilità che nel Mezzogiorno venisse creata o rafforzata una posizione dominante nei mercati locali degli ipermercati. Nell'acquisizione di Ce.Dis. da parte del consorzio Ce.Di.Puglia l'operazione, che come inizialmente notificata era suscettibile di creare una posizione dominante nel mercato degli ipermercati della provincia di Lecce, è stata autorizzata a seguito dell'impegno di Ce.Di.Puglia di cedere punti vendita per una quota di mercato sufficiente a garantire condizioni di concorrenza effettiva<sup>21</sup>. Viceversa, l'acquisizione di Iperpiù da parte di Sviluppo Commerciale, che avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante nel mercato degli ipermercati dell'area di Cosenza, è stata vietata<sup>22</sup>.

Sempre nel settore della distribuzione commerciale, l'Autorità ha invece autorizzato in deroga fino al 31 dicembre 2004, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, un accordo tra Coop Italia e Conad volto alla costituzione di un'im-

<sup>21</sup> Decisione *Ce.Di.Puglia-Ce.Dis.-Standa Commerciale*, in Bollettino n. 29/2000.

<sup>22</sup> Decisione *Società Sviluppo Commerciale-Iperpiù*, in Bollettino n. 12/2001.

presa comune destinata a trattare con i fornitori le condizioni degli acquisti effettuati dalle società facenti parte dei consorzi Coop e Conad<sup>23</sup>. L'intesa, così come modificata a seguito degli impegni assunti dalle parti, è stata infatti considerata idonea a consentire un trasferimento a valle delle risorse liberate dall'impresa comune, anche nella forma di un arricchimento della varietà degli assortimenti dei punti vendita delle due catene e di un miglioramento della qualità dei prodotti a marchio proprio, a beneficio del consumatore finale.

## Liberalizzazioni, privatizzazioni e assetti regolamentari a livello centrale e locale

---

Fin dalla sua istituzione, l'Autorità si è impegnata, soprattutto tramite numerosi interventi di segnalazione, a individuare e suggerire, in una prospettiva di promozione e di sviluppo della concorrenza, modifiche del contesto normativo e regolamentare volte a rimuovere le restrizioni al funzionamento dei meccanismi di mercato non strettamente connesse o necessarie alla tutela di preminenti interessi pubblici. Pur riconoscendo l'importanza dei progressi realizzati in tale ambito, occorre nondimeno rilevare che in molti casi il contesto normativo di riferimento è rimasto troppo rigido rispetto alle rapide trasformazioni dell'economia e, soprattutto, poco attento alle problematiche concorrenziali, limitando i vantaggi e i benefici potenzialmente derivanti da un più intenso e diffuso sfruttamento delle opportunità connesse all'innovazione tecnologica e all'evoluzione della domanda. Inoltre, le liberalizzazioni sono state raramente accompagnate da interventi incisivi di ristrutturazione e di razionalizzazione delle imprese pubbliche verticalmente integrate, finalizzati alla promozione di un più intenso ed efficace confronto concorrenziale in mercati tradizionalmente protetti. Le misure normative di apertura alla concorrenza hanno pertanto modificato in modo solo marginale gli assetti di mercato ereditati dai precedenti regimi di monopolio legale.

In particolare, le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità operano spesso anche in mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale: ciò consente loro di ostacolare agevolmente l'ingresso di nuovi operatori nei mercati liberalizzati. In proposito, l'Autorità ha più volte sottolineato che l'introduzione di condizioni di effettiva concorrenza in mercati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di un monopolista verticalmente integrato spesso richiede che le misure di liberalizzazione dei mercati siano

---

<sup>23</sup> Decisione *Coop Italia-Conad/Italia Distribuzione*, in Bollettino n. 13/2001.

affiancate da interventi di privatizzazione che vadano al di là di una mera dismissione della partecipazione pubblica e contemplino anche una radicale e preventiva ristrutturazione delle imprese in senso verticale e orizzontale, in grado di modificare realmente l'assetto monopolistico esistente. Il principale vantaggio di una separazione strutturale (intesa come effettiva separazione proprietaria) tra le attività svolte in monopolio e quelle dove lo sviluppo della concorrenza è possibile consiste nell'eliminare gli incentivi delle imprese a ostacolare le imprese che vogliono operare nei mercati liberalizzati.

I limiti delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni italiane emergono con maggiore evidenza nel settore dell'energia elettrica, dove il mantenimento della nuda proprietà della rete di trasmissione in capo a Enel rende l'attività del gestore della rete di trasmissione più complessa di quanto inizialmente previsto, soprattutto per quanto attiene alle decisioni relative agli investimenti di allargamento della capacità trasmissiva e alla manutenzione straordinaria. Sarebbe stato preferibile separare fin dall'inizio la rete di trasmissione anche dal punto di vista proprietario. Realizzare ora questa unificazione di proprietà e gestione è più complesso, anche se non impossibile, restando il controllo della società ancora in capo al Ministero del Tesoro. Infine, nel settore del gas, che pure costituisce un esempio positivo di adeguamento alla relativa direttiva comunitaria, è stata proposta per Snam una ristrutturazione solo societaria, all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata, con effetti disincentivanti per lo sviluppo della concorrenza.

Altri aspetti delle riforme nei settori del gas e dell'energia elettrica determinano effetti negativi dal punto di vista dell'evoluzione concorrenziale. L'imposizione di "tetti" alla quota di mercato dell'impresa dominante, avvenuta sia nel caso di Enel che di Snam, anche se per quest'ultima "solo" fino al 2008, evidenziano l'esistenza di diffuse preoccupazioni legate al mantenimento di stabili posizioni di potere di mercato. Imporre vincoli alla quota di mercato dell'impresa dominante può tuttavia generare inefficienze e rischi concorrenziali, soprattutto se tali vincoli permangono nel tempo. L'impossibilità per l'impresa di cui si tratta di competere con gli altri operatori, una volta che abbia raggiunto la massima quota di mercato prevista, può infatti contribuire a segmentare il mercato, attribuendo un potere di mercato artificiale alle altre imprese che, come conseguenza, verrebbero anch'esse poste al riparo dalla concorrenza. Inoltre, esprimere un vincolo in termini di quota di mercato può produrre effetti perversi in termini di efficienza, ponendo ostacoli ingiustificati alla crescita interna dell'impresa dominante, la cui quota di mercato, peraltro, non dipende esclusivamente dai suoi comportamenti, ma anche dall'evoluzione del mercato, dalle scelte delle imprese concorrenti e dalle preferenze dei consumatori.

I tetti alla quota di mercato dell'impresa dominante svolgono una funzione positiva soltanto se assolutamente temporanei: in tale prospettiva possono infatti rivelarsi necessari per imporre la dismissione in tempi rapidi di capacità produttiva e contribuire così alla realizzazione di un contesto con-

correnziale. Tuttavia, appena le previste cessioni saranno realizzate, i tetti dovranno essere eliminati, in modo da consentire piena libertà di azione alle imprese in questione, una volta raggiunti gli obiettivi a esse imposti, con effetti positivi in termini di maggiore concorrenza e di efficienza.

Anche al di fuori dell'ambito dei servizi di pubblica utilità, nonostante alcuni innegabili progressi in senso concorrenziale, ancora molto resta da fare, e l'Autorità intende nei prossimi mesi presentare un ampio rapporto sullo stato della regolazione in Italia e sulle possibili opzioni di riforma.

In materia di regolazione, peraltro, un momento di rilievo è costituito dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998"<sup>24</sup>, che ha introdotto in Italia, ancora in via sperimentale, l'obbligo che ogni nuova misura normativa proposta dal Governo e dai singoli ministeri sia accompagnata da una valutazione tecnica circa il suo impatto su amministrazioni, cittadini e imprese. L'analisi, una volta identificati gli obiettivi perseguiti da ogni nuova proposta di regolamentazione, dovrebbe soprattutto essere finalizzata a quantificarne i costi e i benefici, confrontandoli sia rispetto a eventuali opzioni alternative che a uno scenario di invarianza normativa. La predisposizione di una giustificazione tecnica per ogni nuova misura regolatoria rende più consapevole la scelta tra diverse alternative, facilita il processo decisionale e indirizza il confronto tra diverse amministrazioni, incanalandolo lungo direttrici prestabilite. La disciplina che l'analisi dell'impatto della regolazione introduce migliora sensibilmente il processo di produzione normativa, eliminando duplicazioni, ridondanze e inutili aggravii burocratici.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione" identifica le forme e il contenuto della valutazione da effettuare che dovrebbe costituire la base attorno a cui far vertere il dibattito, anche tra le diverse amministrazioni, sull'efficacia delle misure proposte in relazione all'obiettivo che esse si propongono. In particolare, il riconoscimento che l'Autorità ha sviluppato in questi anni competenze specifiche, per individuare gli specifici assetti regolamentari capaci di perseguire l'interesse generale con le modalità meno invadenti possibili rispetto al funzionamento dei mercati, ha indotto l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel suo recente Rapporto sulla riforma regolamentare in Italia, a suggerire che l'Autorità venga espressamente sentita prima che il Governo adotti qualsiasi decisione in materia di regolazione economica. Il parere preventivo dell'Autorità darebbe valore e sostanza ai principi della concorrenza, indirizzando la nuova regolazione verso obiettivi di allargamento e di rafforzamento dei mercati, non sempre perseguiti nella concreta prassi applicativa.

---

<sup>24</sup> In Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 2001, n. 56.

Una iniziativa in tal senso avrebbe il pregio di istituzionalizzare l'esercizio dei poteri di segnalazione di cui l'Autorità già dispone, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, rendendo più agevole l'intervento e, al contempo, instaurando un dialogo proficuo. Al riguardo, va peraltro sottolineato che negli ultimi tempi i momenti di incontro e di dialogo, in particolare con il Parlamento, sono diventati sempre più costruttivi e frequenti, attraverso lo strumento delle audizioni, anche solo conoscitive, su questioni e/o progetti normativi aventi un rilievo per la concorrenza, ciò che conferma la maggiore attenzione posta alle problematiche concorrenziali.

Con l'accentuarsi del decentramento non pochi, tuttavia, sono i casi in cui vincoli e limitazioni eliminati a livello centrale vengono reintrodotti a livello regionale e locale. Nella distribuzione commerciale, ad esempio, vi è stata un'importante evoluzione normativa, che ha eliminando le forme più invadenti dell'intervento pubblico. Tuttavia, la regolamentazione strutturale dell'offerta, pure superata a livello nazionale, continua a esercitare un'influenza negativa sull'evoluzione concorrenziale in ambito regionale e locale, frenando le possibilità di accesso al mercato dei nuovi operatori. Occorre al riguardo sottolineare che, senza la potenzialità di una più accesa concorrenza associata ai nuovi ingressi, l'innovazione viene rallentata e diventano più convenienti l'accordo e la cooperazione tra i concorrenti già consolidati. Gli interventi regionali che bloccano o riducono gli accessi contribuiscono a mantenere artificiali posizioni di potere di mercato e a determinare un'evoluzione del settore spesso assai lontana da quella auspicata dai consumatori. E' pertanto indispensabile che la spinta alla liberalizzazione si estenda anche alle regolamentazioni gestite a livello locale.

Vero è che non sono soltanto gli interventi regionali a ostacolare lo sviluppo concorrenziale dei mercati. Anche a livello nazionale gli interventi normativi volti, per esempio, a disciplinare le vendite "sottocosto" e a ridurre i margini concorrenziali nel processo di formazione dei prezzi di vendita dei libri conducono a imporre, a danno dei consumatori, prezzi più elevati, senza determinare alcun vantaggio effettivo in termini di differenziazione del prodotto, di miglioramento della qualità dell'offerta e di innovazione. Questi interventi condividono, al contrario, la valenza collusiva del controllo dei prezzi di rivendita, messa in luce dall'intesa sui carburanti, e sono il segnale di una preoccupante ripresa neocorporativa, che vede affidare a normative specifiche di settore la copertura, per via regolamentare, di comportamenti anticompetitivi. Emblematica è, in questa prospettiva, la vicenda sul tetto allo sconto sul prezzo dei libri, se si considera il fatto che, nel 1996, l'Autorità aveva già giudicato lesivo della concorrenza un accordo tra editori e librai italiani con lo stesso contenuto e non lo aveva consentito<sup>25</sup>.

Emerge da questi recenti esempi che le restrizioni della concorrenza non traggono soltanto origine dalle scelte autonome delle imprese, ma anche dalla

<sup>25</sup> Decisione *Associazioni Librai Italiani-Editori*, in Bollettino n. 25/1996.

presenza di provvedimenti normativi ingiustificatamente restrittivi. Al riguardo, una consolidata giurisprudenza comunitaria consente di intervenire direttamente rispetto a normative e regolamentazioni nazionali che impongono o favoriscono comportamenti delle imprese in violazione delle regole di concorrenza del Trattato. In particolare, richiamando l'articolo 3, lettera g), del Trattato CE, che elenca tra gli scopi della Comunità la realizzazione di un regime fondato sulla libera concorrenza, e l'articolo 10, paragrafo 2, che dispone che gli Stati membri non possono adottare misure che compromettano la realizzazione degli scopi del Trattato, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha più volte affermato che sono incompatibili con il diritto comunitario quelle misure statali che consentano alle imprese di sottrarsi ai divieti imposti dalle norme comunitarie sulla concorrenza. In altri termini, l'articolo 81 del Trattato, letto congiuntamente con tali disposizioni, consente di considerare vietate le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano comportamenti anticoncorrenziali delle imprese.

Questa stessa impostazione è stata seguita dall'Autorità nel procedimento *CONSORZIO ITALIANO FIAMMIFERI*<sup>26</sup>, a esito del quale l'Autorità ha dichiarato in contrasto con gli articoli 3, lettera g), 10, e 81, paragrafo 1, del Trattato CE talune disposizioni normative relative all'esistenza e all'attività del Consorzio Industrie Fiammiferi, consorzio istituito con il Regio Decreto 11 marzo 1923, n. 560, che raggruppa la totalità delle imprese italiane produttrici di fiammiferi al fine della loro commercializzazione e con il compito di pagare all'Erario l'imposta di fabbricazione. Nel corso dell'istruttoria è emerso che il contesto normativo ha pesantemente inciso sulle modalità di funzionamento del mercato dei fiammiferi in Italia, conducendo a un totale ingessamento del settore sia in termini di commercializzazione che di produzione. La mancanza di concorrenza tra le imprese produttrici è continuata a persistere anche a seguito dell'entrata in vigore, nel 1994, di un nuovo regime normativo che, pur rimuovendo l'obbligo per le imprese del settore di affiliarsi al Consorzio, ne ha comunque agevolato la funzione di struttura centralizzata per la ripartizione della produzione di fiammiferi e la loro commercializzazione sul territorio nazionale.

La decisione dell'Autorità, che ha accertato la restrittività dei comportamenti d'impresa consentiti e agevolati dai regimi normativi esistenti, è stata impugnata dal Consorzio dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio. Nel corso del procedimento, il T.A.R. ha operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità europee per stabilire se l'Autorità è legittimata a disapplicare misure nazionali in contrasto con le regole comunitarie di concorrenza. La decisione della Corte sarà di estrema importanza, potendo essa aprire la via a interventi delle Autorità nazionali di concorrenza sempre più incisivi ed efficaci. In particolare, l'Autorità potrà contribuire alla

<sup>26</sup> Decisione *Consorzio Industrie Fiammiferi*, in Bollettino n. 28/2000.

modernizzazione dei residui assetti regolamentari che perseguono non tanto gli interessi generali dell'economia nazionale, quanto esigenze particolari delle categorie e dei settori coinvolti e, pertanto, ostacolano ingiustificatamente lo sviluppo del Paese, frenando la competitività delle nostre produzioni, soprattutto di quelle, come i servizi, tradizionalmente meno aperte al confronto internazionale.

## La tutela dalla pubblicità ingannevole

Anche quest'anno sono state numerose (895) le segnalazioni ricevute dall'Autorità, in particolare da parte di consumatori e associazioni di consumatori, relativamente a messaggi pubblicitari ritenuti ingannevoli. Tali segnalazioni, che interessano una molteplicità di settori e di ambiti, alcuni dei quali caratterizzati più di altri da fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole, consentono all'Autorità non solo di attuare una tutela diretta nei confronti dei consumatori, ma anche di far sì che la concorrenza tra i diversi operatori non sia falsata attraverso scelte dei consumatori fondate su comunicazioni ingannevoli.

Un consistente incremento sia in termini di denunce che di accertamento dell'ingannevolezza ha riguardato, ad esempio, il settore della telefonia, in cui i messaggi pubblicitari sono essenzialmente incentrati sulla convenienza economica dei nuovi profili tariffari. Al riguardo, l'Autorità ha costantemente "punito" quei messaggi che non consentono al consumatore di stabilire l'effettiva convenienza della tariffa proposta, in particolare sottacendo o evidenziando con minor risalto grafico l'esistenza di voci di costo importanti, quali, ad esempio, lo scatto alla risposta. Più precisamente, l'Autorità ha sottolineato nei relativi provvedimenti che la completezza della comunicazione pubblicitaria deve accompagnarsi all'immediata percepibilità del prezzo effettivamente richiesto al consumatore per il servizio pubblicizzato.

L'esigenza di una precisa e trasparente indicazione di prezzo ha interessato anche altri settori, quali quello del trasporto aereo, in ragione del fatto che nel prezzo del biglietto, come pubblicizzato dalle principali compagnie nazionali, non era inserito il supplemento introdotto a seguito dell'aumento del prezzo dei carburanti, che costituiva invece una voce a parte<sup>27</sup>. La necessità di una chiara prospettazione del prezzo del servizio è stata affermata dall'Autorità anche nel settore del trasporto marittimo, in una ipotesi in cui il messaggio pubblicitario segnalato ometteva di indicare con chiarezza il prezzo complessivo del traghettamento sulle rotte servite<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Decisione *Alitalia tariffe nazionali*, in Bollettino n. 49/2000; decisione *Air One Voli Roma-Milano*, in Bollettino n. 49/2000.

<sup>28</sup> Decisione *Tariffe Tirrenia*, in Bollettino n. 4/2001.

Oggetto di numerose pronunce di ingannevolezza sono stati, ancora una volta, messaggi che pubblicizzavano prodotti e trattamenti ai quali venivano attribuiti proprietà dimagranti. In alcuni casi, considerato che si trattava di messaggi che promettevano rilevanti cali di peso in tempi brevissimi e senza necessità di sottoporsi a sacrifici di alcun tipo, l'Autorità ha ritenuto necessario sospendere d'ufficio la diffusione degli stessi; e ciò anche in considerazione degli eventuali rischi per la salute<sup>29</sup>.

Altri settori in cui l'Autorità è intervenuta a più riprese hanno riguardato la formazione scolastica, i servizi assicurativi e finanziari, nonché il fenomeno emergente del *trading on line*, rispetto al quale si è rilevata l'ingannevolezza di quei messaggi che ne pubblicizzavano la realizzazione in tempi tali da non essere ragionevolmente compatibili con quanto prospettato nelle fattispecie pubblicitarie (tempo reale).

Un rilievo a sé merita il procedimento istruttorio, concluso nel luglio 2000, in materia di inquinamento acustico, con cui l'Autorità ha accertato la violazione, da parte delle principali emittenti televisive, del divieto di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi<sup>30</sup>. Nonostante la non completa idoneità tecnica delle misurazioni effettuate dall'associazione denunciante (AssoAcustici) e l'assenza di riscontri certi sul relativo impatto psico-acustico, l'Autorità ha infatti ritenuto che la *ratio* della norma che vieta l'inquinamento acustico è di tutelare l'utente rispetto al tentativo di richiamarne artificialmente l'attenzione con improvvisi sbalzi audio rispetto alla normale programmazione e che, pertanto, fosse sufficiente l'accertamento della diffusione di sigle e *spot* pubblicitari con una potenza sonora superiore a quella dei normali programmi.

Un elemento di novità in materia di tutela dalla pubblicità ingannevole è costituito dalla circostanza che le relative competenze dell'Autorità sono state ampliate, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, entrato in vigore il successivo 11 aprile, anche alla repressione dei messaggi pubblicitari comparativi illeciti. Il confronto comparativo nella pubblicità rappresenta una significativa opportunità per le imprese, consentendo peraltro ai consumatori di essere meglio informati sulle scelte di consumo disponibili e sulle caratteristiche dei beni e servizi offerti. Data la novità di tale strumento pubblicitario, se ne è osservato, nel corso del 2000, un ricorso prudente da parte degli operatori. Nel primo trimestre del 2001 si registra tuttavia un incremento delle campagne pubblicitarie a carattere comparativo, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, con conseguente aumento di denunce da parte di concorrenti e consumatori.

29 Decisione *Ibs di Bromeline*, in Bollettino n. 3/2001; decisione *Gotas*, in Bollettino n. 8/2001.

30 Decisione *Varie TV-Inquinamento acustico*, in Bollettino n. 30/2000.

Merita di essere sottolineato che, anche in funzione di tale ulteriore competenza in materia di pubblicità, l'Autorità, nel procedere ad una riorganizzazione interna, ha "eliminato" la Direzione fino ad allora dedicata in via esclusiva alla verifica della liceità dei messaggi pubblicitari, ritenendo più appropriato che ciascuna direzione settoriale si occupasse al contempo di concorrenza e di pubblicità in relazione ai mercati a essa affidati. Una tale scelta si sta rivelando particolarmente utile non solo in ragione della più approfondita conoscenza dei prodotti e servizi di cui si tratta, ma anche per le connessioni che si riscontrano e che talvolta forniscono informazioni utili al fine di individuare presunte pratiche anticoncorrenziali. Un esempio in tal senso è dato dall'istruttoria avviata nel dicembre 2000, precisamente a seguito di alcune denunce di pubblicità ingannevole, volta ad accertare se la contestuale determinazione, da parte dei principali vettori nazionali su tutte le tratte nazionali, di supplementi tariffari introdotti a seguito dell'aumento del prezzo dei carburanti sia il frutto di un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato del trasporto aereo di linea dei passeggeri.

L'ampliamento delle competenze per la repressione dei messaggi pubblicitari ingannevoli poteva costituire l'occasione per rivedere anche il sistema sanzionatorio complessivamente previsto; ma purtroppo ciò non è avvenuto. Invero, dall'esperienza applicativa finora disponibile, emerge che la repressione della pubblicità ingannevole non dispone di strumenti capaci di esercitare un efficace effetto di deterrenza sugli operatori pubblicitari.

A differenza di quanto avvenuto in materia di concorrenza, e nonostante il numero delle decisioni d'ingannevolezza da parte dell'Autorità sia elevato e relativamente costante nel tempo (più di 300 casi all'anno), la repressione della pubblicità ingannevole non ha significativamente modificato le condotte degli operatori, probabilmente anche perché l'impatto delle decisioni dell'Autorità sulle convenienze economiche delle imprese è generalmente modesto: la rettifica viene spesso pubblicata a campagna pubblicitaria ormai conclusa e, comunque, ha un richiamo e un effetto ben diverso rispetto alla pubblicità il cui impatto intende rettificare. Solo le sanzioni penali possono essere considerate come una minaccia che gli operatori considerano seriamente al momento di scegliere se effettuare o meno una campagna pubblicitaria. Tuttavia, l'effettiva deterrenza esercitata da tale disposizione è fortemente attenuata in ragione della previsione che limita rigorosamente la loro irrogazione all'ipotesi di ripetute violazioni.

Al fine di rendere più efficace l'intero apparato normativo, potrebbe risultare opportuno, mantenendo comunque la possibilità della dichiarazione rettificativa, prevedere sistemi sanzionatori che possano accrescere il grado di deterrenza nei confronti degli operatori pubblicitari. Proprio sulla base di queste considerazioni potrebbe essere attentamente valutata la possibilità di introdurre un sistema di sanzioni pecuniarie, in analogia a quanto previsto per le violazioni della normativa antitrust, anche nei casi di messaggi pubblicitari ingannevoli, sulla scorta di quanto già avviene in altri paesi dell'Unione europea.

## Nuove competenze e assetti istituzionali

---

Con la recente approvazione della legge 5 marzo 2001, n. 57, “Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”, sono state ampliate le competenze dell’Autorità in materia di abuso di dipendenza economica e in relazione ai comportamenti delle imprese che esercitano la gestione dei servizi di interesse economico generale. La stessa legge ha modificato, semplificandole, le disposizioni in materia di sanzioni. L’evoluzione dell’apparato normativo sta, quindi, rafforzando l’azione amministrativa dell’Autorità, peraltro ampliandone i possibili ambiti d’intervento a tutela della concorrenza.

In relazione all’abuso di dipendenza economica viene mantenuta la competenza generale del giudice civile già prevista dalla legge 18 giugno 1998, n. 192: l’Autorità è chiamata a intervenire solo nelle circostanze in cui l’abuso abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato. Per le imprese che forniscono servizi di interesse economico generale la legge n. 57/01 impone un obbligo di separazione societaria, laddove queste stesse imprese intendano operare su mercati diversi. Se poi le società separate e operanti nei mercati liberalizzati godono di vantaggi specifici collegati all’integrazione proprietaria con il monopolista, questi stessi vantaggi devono essere resi accessibili ai concorrenti a condizioni equivalenti.

L’affidamento di queste nuove competenze all’Autorità è troppo recente per poter disporre di esperienza applicativa al riguardo. Merita comunque di essere evidenziata la rilevanza dello strumento della separazione societaria al fine di impedire comportamenti abusivi da parte di imprese verticalmente integrate e operanti, oltre che in ambiti di monopolio, anche in mercati concorrenziali la cui evoluzione dipende strettamente dall’accesso all’infrastruttura monopolistica. Al riguardo, l’Autorità, come già osservato, è consapevole che le modalità di esclusione dei nuovi entranti per effetto di comportamenti abusivi posti in essere da parte di monopolisti verticalmente integrati sono talmente articolate e diversificate che solo una separazione proprietaria tra attività in monopolio e in concorrenza può consentire di ridurre significativamente tali barriere all’entrata. In questa prospettiva l’obbligo di sola separazione societaria imposto dalla legge n. 57/01 può essere certamente utile, ma probabilmente insufficiente a impedire i comportamenti abusivi escludenti e a favorire l’auspicata evoluzione concorrenziale dei mercati.

Per quanto riguarda le innovazioni della legge n. 57/01 in materia di disciplina sanzionatoria, l’Autorità ritiene che le nuove disposizioni correggano efficacemente alcuni limiti del regime precedentemente in vigore, adeguandolo al sistema prevalente in Europa. In particolare, il riferimento al fatturato complessivo dell’impresa, come elemento rilevante per il calcolo delle

sanzioni, aumenta la flessibilità del regime sanzionatorio, rendendo più efficace l'effetto di deterrenza. Inoltre l'ampliamento verso il basso delle percentuali di fatturato rispetto alle quali calcolare le sanzioni - attualmente oscillanti tra lo zero e il dieci per cento del fatturato delle imprese coinvolte - rende più agevole, rispetto al passato, incentivare la collaborazione delle imprese. Beninteso, tale collaborazione, o ravvedimento operoso che sia, non può tuttavia tradursi, come pure prospettato da qualche impresa nel corso del tempo, nel mero impegno a non violare in futuro la normativa sulla concorrenza.

Altre novità di rilievo, rispetto alle quali l'Autorità è chiamata ad attrezzarsi, originano dai profondi cambiamenti in atto nel sistema europeo di tutela della concorrenza, cambiamenti che coinvolgono il ruolo e i poteri delle stesse Autorità nazionali. Il progetto di Regolamento elaborato dalla Commissione in materia di intese e di abusi di posizione dominante, attualmente in discussione al Consiglio, prevede nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza la realizzazione di un sistema a rete in cui autorità e giudici nazionali siano caratterizzati, ciascuno per le proprie finalità specifiche, dalle medesime possibilità di intervento della Commissione. Inoltre, non sarà più consentito alle imprese di conseguire un certificato di liceità sugli accordi che esse intendono realizzare. Certamente il sistema autorizzatorio ha svolto un ruolo importante per indirizzare gli operatori verso modalità di comportamento coerenti con le disposizioni antitrust comunitarie, compito questo oggi non più essenziale, essendo ampiamente diffusa, anche tramite l'avvenuta pubblicazione di articolate linee guida relative a numerosi ambiti, la conoscenza dei comportamenti d'impresa da considerarsi restrittivi.

Rispetto all'impostazione complessiva del progetto, esiste a livello comunitario un generalizzato grado di consenso, anche se permangono da parte degli Stati membri alcune perplessità relative ad aspetti specifici. In ogni caso l'adozione del nuovo Regolamento produrrà effetti innovativi di larga portata e di assoluta rilevanza sull'intero sistema dei rapporti e dei meccanismi istituzionali di tutela della concorrenza in ambito comunitario. La diretta applicabilità dell'articolo 81, paragrafo 3, a opera non più della sola Commissione, ma anche delle autorità amministrative e giurisdizionali nazionali, consentirà infatti di ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi connessi all'attuale regime autorizzatorio. Inoltre, verrà favorita una più diffusa applicazione delle norme comunitarie a livello nazionale, creando così i presupposti per una più intensa ed efficace cooperazione sia in senso verticale (tra Commissione e autorità nazionali) sia in senso orizzontale (tra le autorità dei singoli Stati membri).

In questa stessa prospettiva, peraltro, la proposta di Regolamento contiene una serie di disposizioni che completano gli elementi centrali e fondanti del progetto di riforma, concorrendo a prefigurare una nuova disciplina complessiva in materia di applicazione delle regole comunitarie di concorrenza; in particolare, per quanto concerne le competenze e i poteri della Commissione e delle autorità nazionali. Alcune previsioni del Regolamento, per esempio quelle in

materia di ispezione presso le imprese, adeguano da un punto di vista procedurale i poteri della Commissione a quelli già esercitabili dall'Autorità italiana. In molte altre circostanze invece, l'approvazione del Regolamento richiederà alcuni interventi normativi a livello nazionale volti a garantire un assetto istituzionale uniforme a livello europeo.

Per esempio, a differenza di quanto auspicato nella proposta di Regolamento, l'Autorità non dispone dell'importante potere di adottare misure cautelari, volte a evitare un danno grave e irreparabile o intollerabile per l'interesse pubblico alle imprese che subiscono un comportamento restrittivo della concorrenza. L'articolo 33, comma 2, della legge n. 287/90 riconosce tale potere unicamente al giudice ordinario, mentre per ragioni di efficacia dell'azione amministrativa sarebbe probabilmente opportuno che anche all'Autorità fossero affidati poteri analoghi. Inoltre, all'Autorità non è consentito di adottare rimedi strutturali, quali ad esempio la separazione verticale od orizzontale di un'impresa, quando ciò sia assolutamente indispensabile per evitare gravi comportamenti abusivi. Si tratta di poteri già disponibili in altri sistemi che completano il bagaglio di strumenti volti a reprimere i comportamenti restrittivi della concorrenza e che la proposta di Regolamento prevede di assegnare alla Commissione.

La necessità di rafforzare i poteri dell'Autorità è stata recentemente sostenuta anche dall'OCSE nel documento conclusivo sull'esame della riforma regolamentare in Italia. L'OCSE ha valutato positivamente l'azione che l'Autorità ha svolto in questi anni a tutela e a promozione della concorrenza e ha suggerito, oltre che di assegnare all'Autorità i poteri di emanare misure cautelari, di allungare - come peraltro già numerose volte sostenuto dalla stessa Autorità - i termini per la valutazione della restrittività delle operazioni di concentrazione, di includere la politica della concorrenza tra gli obiettivi che una legislazione di qualità deve assicurare e, più in generale, di migliorare il coordinamento con i regolatori settoriali.

In relazione a tale coordinamento, va sottolineato che gli assetti istituzionali italiani, strutturati secondo uno schema di attribuzione delle competenze basato generalmente su criteri di natura funzionale, tendono a evitare l'insorgere di conflitti e di decisioni difformi. In materia di energia elettrica, di assicurazioni e di comunicazioni la legge chiaramente dispone che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è responsabile per l'applicazione della normativa antitrust, mentre alle autorità di settore vengono assegnate le funzioni di regolazione. Solo nel caso delle aziende di credito, la legge assegna all'autorità di regolazione, la Banca d'Italia, il potere di applicare la normativa antitrust, in aggiunta ai compiti regolatori che a essa fanno capo.

Questa separazione funzionale si coniuga con la previsione di un sistema reciproco di consultazione tra l'Autorità garante della concorrenza e le autorità settoriali di regolazione, ciò che favorisce una sempre più stretta cooperazione istituzionale, anche in considerazione degli obiettivi di promozione

della concorrenza che molte autorità di regolazione sono tenute a perseguire. La *ratio* della consultazione è quindi di rappresentare all'Autorità che prende la decisione le eventuali problematiche che emergono in relazione alle rispettive competenze specifiche e agli obiettivi che le rispettive leggi istitutive assegnano.

Solo nel parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato alla Banca d'Italia, l'apprezzamento dei comportamenti d'impresa considerati viene effettuato con riferimento alla medesima normativa antitrust, in considerazione della specifica competenza dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza e della connessa necessità di evitare interpretazioni e soluzioni settorialmente difformi. La cooperazione che in questi anni si è sviluppata tra l'Autorità e la Banca d'Italia ha impedito che si realizzassero contrasti tra le due istituzioni e le decisioni prese sono generalmente state coerenti con i pareri emanati. Più recentemente, in considerazione della progressiva espansione delle aziende di credito su mercati diversi da quelli bancari, il grado di cooperazione tra le due istituzioni è divenuto più profondo, conducendo a realizzare istruttorie parallele e complementari al fine di coprire la totalità dei mercati influenzati dagli specifici comportamenti d'impresa. Attualmente, ad esempio, sono in corso due istruttorie avviate contemporaneamente dalla Banca d'Italia e dall'Autorità in materia di carte di credito e di debito.

Il sistema normativo in vigore affronta pertanto efficacemente il problema del coordinamento tra autorità diverse e lo risolve in maniera chiara e senza introdurre elementi di conflitto istituzionale. Eventuali divieti pronunciati dalle autorità di regolazione in relazione a comportamenti d'impresa giudicati a loro volta non restrittivi della concorrenza non integrano pertanto una situazione di contrasto istituzionale, ma rappresentano la naturale conseguenza di normative finalizzate alla tutela di interessi distinti. Eventuali difficoltà e contrasti non si possono escludere: per superarli è tuttavia sufficiente che le diverse Autorità non effettuino valutazioni che le pongano nella posizione di risultare l'una giudice dell'altra, travalicando così i confini applicativi delle disposizioni di riferimento. L'assenza di contrasti, veri o presunti che siano, non va peraltro sottovalutata in considerazione, in particolare, delle confusioni che possono riflettersi sugli operatori, i quali hanno invece bisogno di certezze non solo quanto alle regole ma anche rispetto alle prassi applicative che ne conseguono.

In questa stessa prospettiva di certezze per gli operatori e per il mercato non può non farsi riferimento alla recente legge di riforma del processo amministrativo, legge n. 205 del 2000, che, nel confermare la scelta per la competenza giurisdizionale del T.A.R., in primo grado, e del Consiglio di Stato, in appello, ha introdotto novità significative: da un lato, la riduzione dei tempi processuali, ormai dimezzati; dall'altro, la maggiore estensione delle misure cautelari e dei mezzi di prova rendono più efficace e arricchiscono il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti adottati dall'Autorità.

Anche alla luce di tali modifiche, il controllo di legittimità posto in essere dai giudici amministrativi, atteso il carattere penetrante dello stesso in merito alla regolarità del procedimento seguito dall'Autorità, con particolare riguardo alla compiutezza dell'istruttoria e del contraddittorio e alla consistenza degli elementi probatori, costituisce una garanzia per i terzi ma anche per la stessa Autorità. Quasi tutti i provvedimenti dell'Autorità in materia di concorrenza, data la rilevanza degli stessi, vengono impugnati: fa parte delle regole del gioco. Ciò che rileva è che, precisamente in funzione delle indicazioni che si deducono dalle sentenze dei giudici amministrativi, l'Autorità è sempre più attenta a tutte le garanzie poste, dalla stessa legge e dal regolamento di procedura, a tutela delle imprese.

Quanto, poi, alle scelte più tecniche dell'Autorità, quali la definizione dei mercati rilevanti e la qualificazione degli illeciti antitrust, lo stesso giudice ha rilevato che “non può anche sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità e a questa riservate”. Una siffatta autolimitazione del sindacato giurisdizionale presuppone tuttavia che le scelte operate dall'Autorità siano congrue e persuasive, immuni cioè da incongruenze e illogicità.

In definitiva, attraverso la loro giurisprudenza, sempre più specializzata e che quindi offre un supporto di rilievo all'attività dell'Autorità, i giudici amministrativi contribuiscono a costruire regole e principi che conferiscono maggiore certezza e sistematicità al diritto della concorrenza, consolidando così un diritto che non è e non può essere, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 287/90, ancora estraneo alla cultura delle imprese e del Paese, ma deve costituirne parte integrante. A questo diritto devono pertanto uniformarsi i comportamenti, pubblici e privati, in modo da contribuire, attraverso una sana concorrenza, alla crescita economica e sociale del Paese.





## Seconda Parte

---

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

---

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

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

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

### Attività svolta dall'Autorità

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

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

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

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

### *Le intese esaminate*

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

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

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

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

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

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

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

3 SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT.

4 STREAM-TELEPIÙ.

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

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

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

---

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

---

Industria petrolifera	2
Industria farmaceutica	2
Grande distribuzione	1
Prodotti chimici, materie plastiche, gomma	1
Meccanica	1
Diritti televisivi	1
Informatica	1
Assicurazioni e fondi pensione	1
Attività professionali e imprenditoriali	3
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>

---

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

***Abusi di posizione dominante***

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

---

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

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

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

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

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

---

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

**SETTORE INTERESSATO**

Meccanica	1
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2
Prodotti chimici, materie plastiche, gomma	1
Diritti televisivi	1
Telecomunicazioni	2
<b>TOTALE</b>	<b>7</b>

Al 31 marzo 2001 sono in corso quattro procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90<sup>14</sup>.

### *Le operazioni di concentrazione esaminate*

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

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

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

12 AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUNDHANDLING; TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO; ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM.

13 OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO.

14 DIANO-TOURIST FERRY BOAT/CARONTE SHIPPING-NAVIGAZIONE GENERALE ITALIANA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL; ASSOVIAGGI-ALITALIA; VERALDI-ALITALIA.

15 NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME; EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRAD E CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRAD E; CE.DI.PUGLIA-CE.DIS.-STANDA COMMERCIALE; TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE. I procedimenti NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME ed EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRAD E CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRAD E sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno.

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

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

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

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

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

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

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

17 CAMUZZI GAZOMETRI-ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS.

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

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

20 GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA.

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

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

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

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

### *Legge n. 78/99*

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

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

## **AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE**

### **Prodotti agricoli e alimentari**

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

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

#### *HEINEKEN CANALE HORECA*

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

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

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

#### *PARMALAT-CARNINI*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Prodotti petroliferi**

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

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

*ACCORDI PER LA FORNITURA DI CARBURANTI*

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

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

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

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

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

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

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

#### *AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA*

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

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

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

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

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

#### *API-TOTALFINA-ERG PETROLI/GESTIONE RIFORNIMENTO*

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

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

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

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

### **Prodotti farmaceutici**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *PARERE SULLE MISURE RELATIVE AL SETTORE FARMACEUTICO*

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

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

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

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

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

## **Prodotti da costruzione, cemento e calcestruzzo**

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

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

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

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

### **Altre attività manifatturiere**

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

#### *CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *BENETTON GROUP-VARI*

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

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

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

## ENERGIA ELETTRICA E GAS NATURALE

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

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

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

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

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

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

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

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

### **Energia elettrica**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Gas naturale

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA*

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

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

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

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

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

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

#### *CAMUZZI GAZOMETRI-ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

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

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

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

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

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

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

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

#### SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT

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

33 Tale operazione presentava dimensione comunitaria, essendo il fatturato realizzato dalle imprese interessate superiore alle soglie indicate nel Regolamento CE n. 4064/89, come modificato dal Regolamento CE n. 1310/97; essa, pertanto, è stata esaminata dalla Commissione CE: cfr. decisione della Commissione del 6 aprile 2000, *Carrefour/Gruppo GS*.

34 Anche tale operazione è stata esaminata dalla Commissione CE in ragione delle dimensioni delle imprese interessate: cfr. decisione della Commissione dell'8 febbraio 2001, *Rewe/Bml/Standa Commerciale*.

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

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

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

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

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

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

#### *COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>36</sup> In Bollettino n. 25/1998.

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

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

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

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

*SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ*

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

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

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

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

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

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

#### *KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALIA*

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

#### *PARERE SULLO SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO*

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

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

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

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

## TRASPORTI

### *L'evoluzione concorrenziale e normativa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Trasporti aerei e servizi aeroportuali**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *ASSOVIAGGI-ALITALIA*

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

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

#### *VERALDI-ALITALIA*

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

#### *COMPAGNIE AEREE-FUEL CHARGE*

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

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

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

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

### **Trasporti su strada**

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

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

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

#### *SAIA BUS-AEM/KM*

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

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

#### *EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE*

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

#### *PARERE SUI SUSSIDI INCROCIATI NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE*

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

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

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

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

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

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

## **Attività ausiliarie del trasporto**

### *DIANO-TOURIST FERRY BOAT/CARONTE SHIPPING*

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

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

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

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

## TELECOMUNICAZIONI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41 ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND, descritto nella parte dedicata all'energia elettrica.

42 Il caso è descritto nella parte dedicata alla radiodiffusione.

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

#### *TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA*

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

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

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

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

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

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

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

## *GARA UMTS*

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

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

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

## *INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIE ADSL*

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

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

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

- i) ridurre la capacità competitiva degli altri operatori, determinando una significativa alterazione della concorrenza sui mercati dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet. Ciò in ragione del fatto che Telecom risultava utilizzare in via esclusiva una tipologia di accesso, quale l'ADSL, per la propria clientela, caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose di quelle che la stessa società rende disponibili ai propri concorrenti;
- ii) frenare in maniera significativa, limitandone lo sviluppo concorrenziale, l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda quale quello con tecnologia ADSL. Ciò in quanto la condotta di Telecom è considerata strumentale al rafforzamento della posizione dominante detenuta da tale società nel mercato dell'accesso.

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

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

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

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

#### *NOKIA ITALIA-MARCONI COMMUNICATIONS*

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

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

#### *TELECOM ITALIA-SEAT PAGINE GIALLE*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*PARERE SULLE LINEE GUIDA PER L'IMPLEMENTAZIONE DEI SERVIZI DI ACCESSO*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*PARERE SULLE LICENZE INDIVIDUALI PER I SISTEMI DI COMUNICAZIONE MOBILE DI TERZA GENERAZIONE*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## SERVIZI POSTALI

### *Evoluzione della normativa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *POSTE ITALIANE-SDA EXPRESS COURIER-BARTOLINI/CONSORZIO LOGISTICA PACCHI*

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

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

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

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

## INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

### Servizi assicurativi e fondi pensione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *RC AUTO*

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

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

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

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

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

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

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

<sup>48</sup> Regolamento (CEE) n. 3932/92 della Commissione, del 21 dicembre 1992, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, in GUCE L 398/7 del 31 dicembre 1992.

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

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

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

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

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

#### *ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA*

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

### **Servizi finanziari**

#### *CARTE DI CREDITO*

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

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

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

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

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

## **SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI**

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

### *ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI*

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

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

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

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

#### *FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO*

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

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

*PARERE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA*

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

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

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

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

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

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

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

## ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

### Radiodiffusione

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

#### *STREAM-TELEPIÙ*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- i) consentire, con decorrenza dal 1° aprile 2001 (termine successivamente differito al 1° giugno 2001), agli operatori di telecomunicazioni che ne faranno richiesta, a condizioni non discriminatorie e a un prezzo orientato ai costi, l'accesso, ai fini della posa di cavi in fibra ottica per la fornitura di servizi interattivi e multimediali, a tutte le infrastrutture civili (in corso d'opera o già realizzate alla data di approvazione dell'operazione di concentrazione), di cui Telecom abbia titolo ad avvalersi. Al fine di rendere operativo il predetto obbligo, a decorrere dal 1° maggio 2001, Telecom dovrà rendere nota, a tutti gli operatori di telecomunicazioni, la mappatura analitica, al più disaggregato livello di dettaglio, delle suddette infrastrutture civili utilizzabili per la posa di cavi in fibra ottica;
- ii) includere nelle condizioni generali di contratto relative alla raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo il divieto, per gli inserzionisti che acquistano spazi pubblicitari sullo stesso mezzo, di inserire un rinvio alla consultazione nelle Pagine Gialle negli spot televisivi diffusi sulle emittenti TMC e TMC2;
- iii) non inserire, per un periodo di tre anni dall'autorizzazione dell'operazione di concentrazione, clausole di esclusiva nei contratti che saranno conclusi dal Gruppo Telecom con il Gruppo Cecchi Gori per l'acquisto di contenuti da diffondere su Internet e garantire l'effettiva disponibilità degli stessi contenuti agli operatori concorrenti che ne facessero richiesta;
- iv) procedere a una eventuale sperimentazione o commercializzazione di servizi televisivi interattivi solo a condizione che la stessa capacità di banda trasmissiva utilizzata sia effettivamente messa a disposizione dei concorrenti da parte di Telecom.

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

## **Editoria**

### *DISCIPLINA DEL PREZZO FISSO DEI LIBRI*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Diritti sportivi**

### *DIRITTI CALCISTICI CAMPIONATO DI SERIE A*

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

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

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

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

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

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

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

- i) del rafforzamento della posizione di mercato di Stream, conseguente all'acquisizione dei diritti relativi ad altri importanti eventi sportivi come il torneo di Wimbledon e soprattutto gli incontri calcistici della Champions League e testimoniata dalla sensibile crescita del numero di abbonati ottenuta dalla società nel corso dell'ultimo anno;
- ii) delle condizioni di maggiore contendibilità dei diritti televisivi concernenti il campionato di calcio di serie A che si verranno a determinare per effetto della necessaria riduzione della durata dei contratti di Telepiù a seguito della decisione adottata dall'Autorità a conclusione del procedimento STREAM-TELEPIÙ<sup>50</sup>;
- iii) degli effetti pregiudizievoli di un eventuale intervento dell'Autorità volto a una ridefinizione verso il basso del limite fissato dal legislatore, a seguito del quale, data la quota già detenuta da Telepiù, le squadre minori sarebbero state esposte ai rischi di una negoziazione obbligata con Stream e di minori introiti rispetto a quelli iscritti in bilancio e già impegnati.

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

## Cinema

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

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

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

#### *MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE*

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

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

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

#### *TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE*

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

## Turismo

### *KATAWEB-AMADEUS MARKETING ITALIA/KATAMA*

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

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

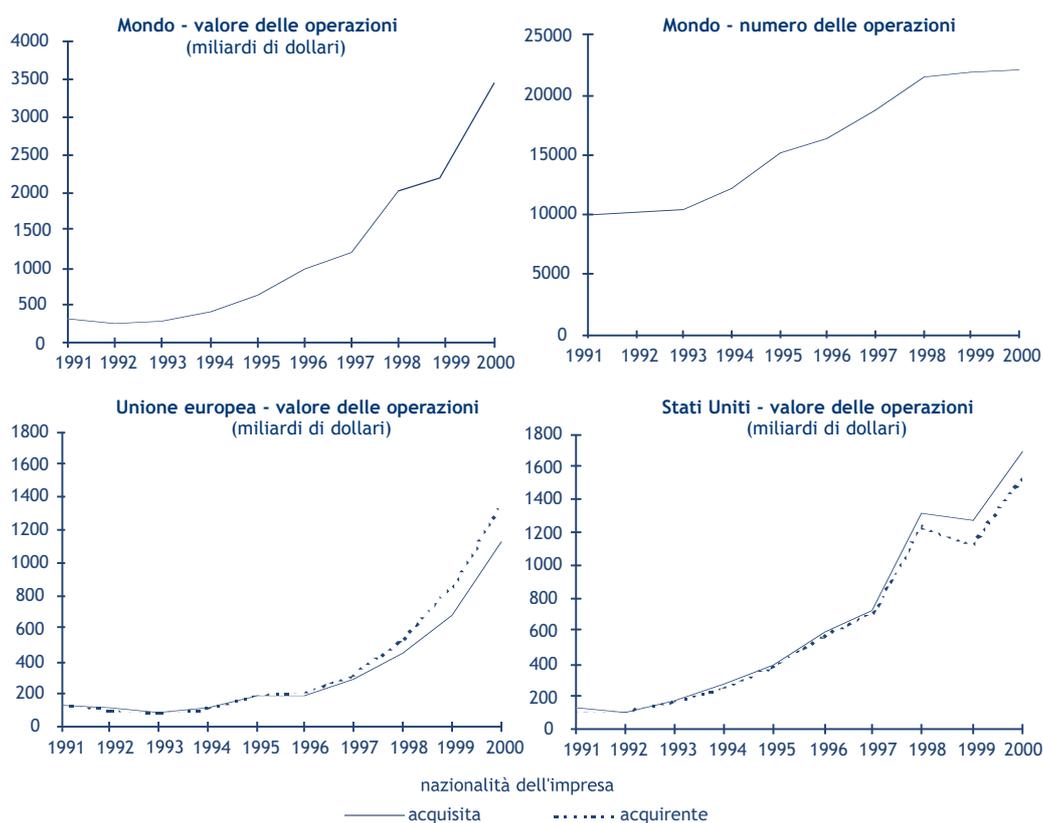
L'Autorità ha pertanto concluso che la costituzione dell'impresa comune si configurava come un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c) della legge n. 287/90 e che la sua mancata notificazione costituiva quindi una violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva.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

## 2. I processi di concentrazione tra imprese

### FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI PIÙ RECENTI

Il 2000 fa registrare un'ulteriore crescita a livello mondiale nel valore e nel numero delle operazioni di fusione e acquisizione completate nel corso dell'anno, con incrementi percentuali pari, rispettivamente, al 51% e al 6% rispetto ai livelli già elevati raggiunti nel 1999 (FIGURA 2.1)<sup>1</sup>. La maggior parte delle transazioni, soprattutto quelle di maggior rilievo, vengono tuttavia realizzate nel primo semestre, cui fa seguito una sensibile diminuzione nella seconda parte dell'anno, sia negli Stati Uniti che nell'Unione europea. Segnali di un'inversione di tendenza si possono cogliere dall'andamento del valore delle operazioni annunciate<sup>2</sup>, in calo in entrambi i semestri del 2000 (-16% su

Figura 2.1 - Valore delle operazioni di fusione e acquisizione fra imprese (1991-2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La data dell'operazione è quella dell'annuncio pubblico, da parte dell'impresa acquirente o acquisita, dell'avvio della fase negoziale o del ricevimento di una proposta formale di fusione o acquisizione.

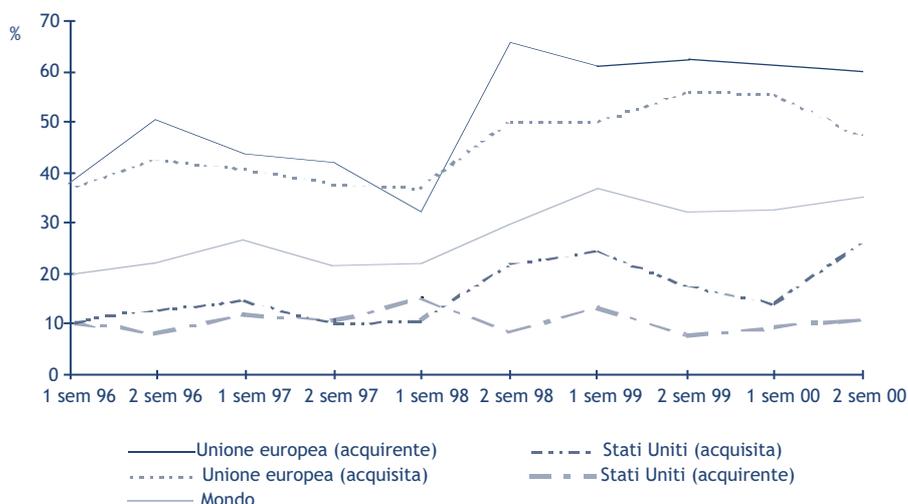
base annua), in particolar modo nell'Unione europea (-27%). Poiché intercorre un intervallo temporale spesso di molti mesi fra l'annuncio dell'operazione e il suo perfezionamento (soprattutto per le transazioni di maggior rilievo), è da attendersi, per il 2001, un sostanziale rallentamento dei processi di consolidamento delle imprese.

Sembra quindi avviarsi a conclusione, o almeno a un sensibile ridimensionamento, l'ondata di fusioni e acquisizioni iniziata intorno alla metà degli anni Novanta, che ha fatto registrare valori storicamente molto elevati a partire dal 1998 con la realizzazione di numerose operazioni di grandi dimensioni. Rispetto ad altri cicli analoghi osservati nel secondo dopoguerra<sup>3</sup>, quest'ultimo ha una caratterizzazione geografica particolarmente accentuata, con un ruolo molto significativo svolto dalle imprese comunitarie e, in generale, un'incidenza molto rilevante di transazioni internazionali. Anche il 2000, infatti, conferma l'elevata incidenza delle operazioni *cross border*<sup>4</sup> sul totale, dovuta principalmente all'acquisizione di imprese statunitensi da parte di operatori comunitari (FIGURA 2.2). Si è spesso ricordato come la creazione del mercato unico europeo, accompagnata da una crescente efficienza nel funzionamento dei mercati azionari, abbia stimolato le imprese comunitarie a perseguire strategie di consolidamento alla ricerca di una dimensione più adeguata per competere su mercati geograficamente sempre più estesi. La maggiore dimensione è stata cercata generalmente fuori dell'Unione europea, come si rileva dalla TAVOLA 2.1, dove, con riferimento alle imprese comunitarie e al periodo 1998-2000, si osserva per la maggior parte dei settori un valore medio delle transazioni più elevato nel caso di acquisizioni di imprese non appartenenti all'Unione europea. Una significativa eccezione è costituita dai servizi non finanziari, dove alcune importanti operazioni intra-comunitarie nel settore delle telecomunicazioni si sono prevalentemente svolte all'interno dei confini comunitari. In generale, le acquisizioni effettuate da imprese comunitarie fuori dell'Unione europea hanno riguardato operazioni il cui valore è risultato doppio rispetto alle operazioni nazionali, a conferma del ruolo di assoluto rilievo svolto dalle politiche di crescita esterna nei processi di internazionalizzazione delle imprese europee.

<sup>3</sup> Il primo nel periodo 1960-1973, caratterizzato da operazioni di natura conglomerale e quindi dal perseguimento di strategie di diversificazione; il secondo si può collocare negli anni 1978-1989, caratterizzato invece da una rifocalizzazione sulle attività principali, conseguita attraverso acquisizioni spesso di natura ostile.

<sup>4</sup> Per i paesi membri dell'Unione europea, le operazioni *cross border* sono definite rispetto all'area comunitaria nel suo complesso.

**Figura 2.2 - Incidenza percentuale del valore delle operazioni cross border sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione 1996-2000**



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

(\*) 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.

**Tavola 2.1 - Valore medio (\*) delle operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato imprese comunitarie (1998-2000) - milioni di dollari**

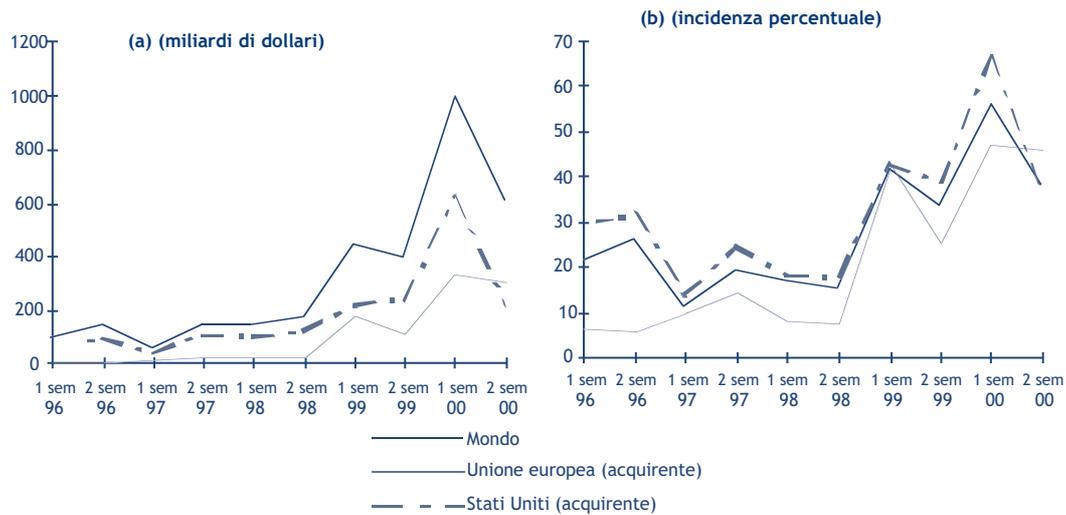
Nazionalità dell'impresa acquirente	Unione europea		Extra-UE	Totale	
Nazionalità dell'impresa acquisita	Unione europea (stessa nazionalità dell'acquirente)	Unione europea (nazionalità diversa dall'acquirente)	Extra-UE	Unione europea	
Servizi finanziari	314,2	364,7	489,0	443,6	353,9
Industria manifatturiera	166,9	278,8	287,2	204,6	219,5
Risorse naturali	792,9	819,0	1201,5	229,1	873,0
Servizi non finanziari	140,1	691,9	485,7	221,9	305,5
Commercio	105,2	226,2	370,9	77,8	152,7
<b>Totale</b>	<b>193,1</b>	<b>441,7</b>	<b>419,6</b>	<b>235,0</b>	<b>280,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

(\*) Operazioni per le quali il valore della transazione è disponibile (v. nota 1). Poiché tale dato spesso non è noto per le operazioni di minor rilievo, i valori medi riportati nella tabella costituiscono una sovrastima del valore medio effettivo.

Il rallentamento registrato a fine 2000 (e che presumibilmente si manifesterà con maggiore evidenza nel corso del 2001) è da imputare in misura significativa al ridimensionamento dei forti tassi di crescita delle acquisizioni di imprese operanti nel settore dell'alta tecnologia (FIGURA 2.3). Pur realizzando un incremento complessivo nel corso del 2000, tali acquisizioni hanno subito una sensibile flessione nel secondo semestre dell'anno, particolarmente accentuata negli Stati Uniti.

Figura 2.3 - Acquisizioni di imprese ad alta tecnologia 1996-2000: (a) valore delle transazioni (miliardi di dollari); (b) incidenza percentuale sul valore complessivo delle transazioni

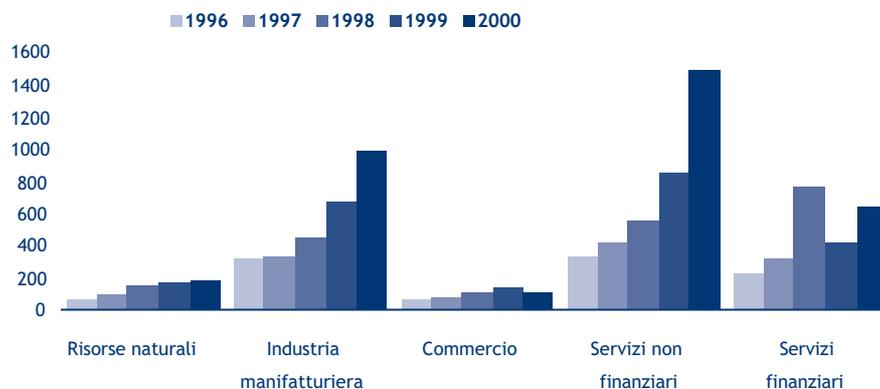


Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

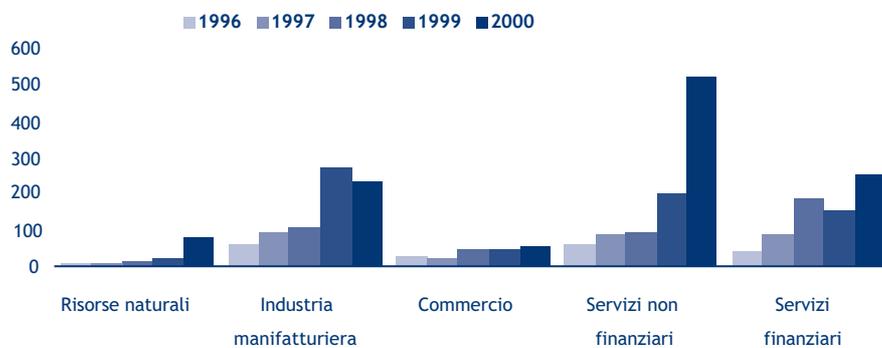
Il 2000 rimane nel complesso un anno di forte crescita del valore delle operazioni di concentrazione, con un'evoluzione che ha interessato gran parte dei settori in misura abbastanza uniforme. Una crescita sensibile nel settore dei servizi non finanziari ha caratterizzato le fusioni e acquisizioni nell'Unione europea, mentre negli Stati Uniti i tassi di crescita più elevati si riscontrano nell'industria manifatturiera (FIGURA 2.4). Si segnala anche la ripresa delle operazioni nel settore dei servizi finanziari, che aveva fatto rilevare un sensibile rallentamento nel 1999.

Figura 2.4 - Valore delle operazioni di concentrazione per settore e nazionalità dell'impresa acquisita (1996-2000) - milioni di dollari

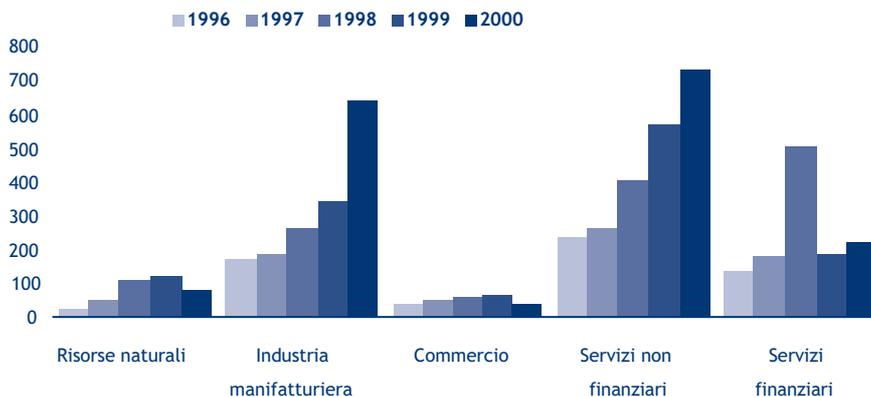
(A) MONDO



(B) UNIONE EUROPEA



(C) STATI UNITI



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

Il settore delle telecomunicazioni è ancora una volta quello maggiormente interessato da operazioni di acquisizione, sia a livello mondiale che in ciascuna delle aree geografiche considerate (TAVOLA 2.2). Ciò è vero anche per l'Italia, ove si consideri che la preminenza del settore editoriale è dovuta all'acquisizione, da parte di Telecom Italia, di Seat Pagine Gialle, operazione valutata dall'Autorità soprattutto in relazione agli effetti esercitati sui mercati connessi al settore delle telecomunicazioni.

**Tavola 2.2 - Distribuzione percentuale e graduatoria settoriale delle operazioni di fusione e acquisizione realizzate nel 2000**

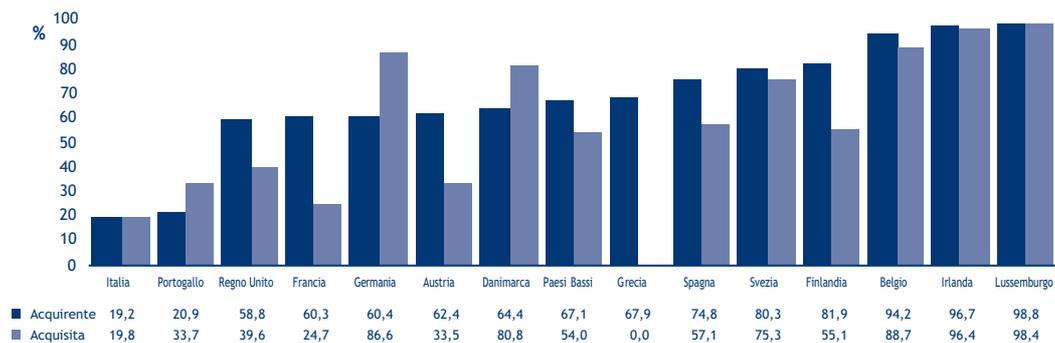
Mondo	Mondo		Stati Uniti		Unione europea		Italia	
	Valore	Rango	Valore	Rango	Valore	Rango	Valore	Rango
Telecomunicazioni	19,5	1	14,1	1	24,0	1	1,4	14
Banche	7,6	2	4,2	9	7,6	3	7,6	4
Servizi per le imprese	6,8	3	9,0	3	5,0	7	9,8	3
Servizi radiotelevisivi	5,9	4	10,7	2	2,1	12	-	-
Servizi elettrici, gas e acqua	5,8	5	7,0	5	5,7	5	1,8	10
Prodotti farmaceutici	5,7	6	6,7	6	6,2	4	0,2	25
Estrazione di petrolio e gas	5,1	7	2,7	12	8,4	2	1,7	11
Industria del software ( <i>prepackaged</i> )	4,2	8	7,9	4	1,3	16	0,2	23
Servizi di investimento mobiliare	4,1	9	4,2	8	3,1	10	4,0	8
Assicurazioni	3,3	10	1,1	19	5,2	6	15,3	2
<i>Altri settori rilevanti per l'Italia (classificati in una delle prime 10 posizioni della graduatoria per settori):</i>								
Stampa ed editoria	1,7	16	1,7	17	2,0	13	26,5	1
Macchine per ufficio	1,4	20	2,3	15	0,9	21	7,5	5
Prodotti chimici	1,2	22	0,6	23	1,6	14	6,1	6
Servizi immobiliari	2,0	13	0,5	24	2,6	11	5,6	7
Istituti di credito (eccetto banche)	1,5	19	2,5	14	0,5	29	3,3	9
<i>Aggregati settoriali:</i>								
Servizi non finanziari	44,0	1	45,1	1	45,7	1	41,6	1
Industria manifatturiera	28,9	2	37,3	2	22,0	2	18,6	3
Servizi finanziari	18,7	3	12,8	3	19,0	3	35,7	2
Risorse naturali	5,6	4	2,9	4	8,8	4	2,0	4
Commercio	2,7	5	1,8	5	4,3	5	1,5	5
Altro	0,1	6	0,1	6	0,2	6	0,6	6
<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.

Con riferimento all'Italia, nel corso del 2000 si realizzano importanti operazioni nel settore bancario-assicurativo, nonché dei servizi per le imprese. In quest'ultimo caso, si tratta in grande prevalenza di operazioni che hanno come *target* imprese di servizi informatici, interessate già lo scorso anno da un volume rilevante di acquisizioni, soprattutto negli Stati Uniti; con il 2000 aumenta l'interesse per queste società anche in Europa, consolidando la posizione del settore nella graduatoria sia a livello mondiale che nelle diverse aree geografiche.

Trova infine conferma, con ancor maggiore evidenza rispetto al 1999, la limitata partecipazione delle imprese italiane ai processi di internazionalizzazione. L'incidenza delle operazioni *cross border* (dove i confini sono, in questo caso, quelli nazionali) sul valore totale delle transazioni è, nel 2000, la più bassa in ambito comunitario (FIGURA 2.5). La posizione dell'Italia, rispetto ai principali Paesi membri dell'Unione europea, è molto arretrata soprattutto nei processi di internazionalizzazione attiva. Poco più del 19% del valore complessivo delle acquisizioni effettuate da imprese di nazionalità italiana viene realizzato all'estero, a fronte di percentuali prossime o superiori al 60% per Regno Unito, Francia e Germania. La distanza è minore, ma pur sempre significativa, per l'incidenza delle transazioni internazionali sulle acquisizioni effettuate nel Paese di nazionalità dell'impresa acquisita, segnalando un afflusso di investimenti nel nostro Paese (per acquisizioni di imprese) relativamente meno consistente rispetto agli altri Paesi comunitari.

Figura 2.5 - Incidenza percentuale del valore delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione nei paesi dell'Unione europea (2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial Securities Data.

## LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 2000

Nel 2000 sono stati valutati dall'Autorità 492 casi di concentrazione<sup>5</sup> tra imprese indipendenti, il numero più elevato dall'entrata in vigore delle legge (TAVOLA 2.3). Negli ultimi tre anni il flusso del numero delle operazioni è aumentato dell'85% (del 25% solo nell'ultimo anno), coerentemente con le tendenze rilevate per le operazioni di dimensione comunitaria, valutate dalla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea ai sensi del Regolamento CE n. 4064/89<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> 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 quanto illustrato nella prima parte del capitolo.

<sup>6</sup> La Commissione europea nel 2000 ha adottato 345 decisioni, il 28% in più rispetto all'anno precedente. Si tratta, ancora una volta, 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/competition/mergers/cases/stats.html>).

Come negli anni precedenti le operazioni sono costituite, in grandissima prevalenza, da acquisizioni di controllo di imprese o parti di imprese, anche se nel 2000 si osserva un aumento sensibile dell'incidenza sul totale di costituzioni di imprese comuni. Di queste, circa la metà (12 su 23) hanno interessato i mercati delle tecnologie dell'informazione, spesso con iniziative volte a sviluppare via Internet i mercati di presenza delle imprese partecipanti.

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

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma1, lett. a, b e c	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fusione	-	3	3	5	2	1	7	7	6	9
Acquisizione del controllo	101	196	227	237	237	304	254	305	380	460
Impresa comune	3	2	-	5	2	3	4	4	9	23
<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>	<b>492</b>

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Si conferma la natura prevalentemente orizzontale delle operazioni esaminate dall'Autorità (TAVOLA 2.4), con un incremento di quelle che realizzano un'estensione della gamma di prodotti o ampliano il mercato geografico di riferimento. Continua a ridursi l'incidenza delle operazioni di natura verticale, mentre mostrano una tendenza opposta quelle di natura conglomerale.

**Tavola 2.4 - Natura delle concentrazioni delle imprese interessate 1995-2000  
(distribuzione percentuale del numero di casi)**

Natura della concentrazione	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Orizzontale</b>	<b>89,0</b>	<b>86,4</b>	<b>87,5</b>	<b>89,6</b>	<b>88,9</b>	<b>86,2</b>
Orizzontale pura	64,2	69,5	67,9	65,2	75,4	71,1
Estensione del mercato e/o del prodotto	24,8	16,9	19,6	24,4	13,5	15,0
<b>Conglomerale</b>	<b>3,4</b>	<b>5,2</b>	<b>8,3</b>	<b>6,6</b>	<b>8,4</b>	<b>11,8</b>
<b>Verticale</b>	<b>7,6</b>	<b>8,4</b>	<b>4,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</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.

Sotto il profilo della dimensione delle imprese coinvolte, non si riscontrano sensibili scostamenti rispetto agli anni precedenti nella composizione delle operazioni esaminate (TAVOLA 2.5). Rimane preponderante la quota (sul totale delle operazioni) delle acquisizioni di imprese minori da parte di gruppi di medie e grandi dimensioni, in leggera crescita rispetto all'anno precedente.

**Tavola 2.5 - Operazioni di concentrazione per soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate 1995-2000 (distribuzione percentuale del numero di casi)**

Soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A (*)	68,9	71,1	65,3	63,0	74,7	75,2
B (*)	17,0	14,6	19,2	16,1	8,1	9,6
C (*)	14,1	14,3	15,5	20,9	17,2	15,2
<b>Numero di casi</b>	<b>241</b>	<b>308</b>	<b>265</b>	<b>316</b>	<b>395</b>	<b>492</b>

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

(\*) Le soglie di fatturato sono quelle relative a ciascun anno del periodo considerato. Per il 2000:

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

La prima riga include anche le notifiche effettuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153, che ha introdotto ulteriori obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

Nella TAVOLA 2.6 è riportata la distribuzione settoriale dei casi esaminati nel 2000 in applicazione della legge n. 287/90, comprensivi cioè delle decisioni assunte dalla Banca d'Italia e su cui l'Autorità ha espresso il proprio parere. La Tavola riporta anche i corrispondenti andamenti comunitari<sup>7</sup>, nonché i casi di competenza dell'Autorità ma notificati in almeno un altro Paese membro dell'Unione europea. Come nel 1999, circa il 13% delle concentrazioni notificate all'Autorità rientrano in quest'ultima categoria; si tratta di operazioni che non ricadono nelle previsioni del regolamento comunitario sulle concentrazioni, ma soggette agli obblighi di notifica previsti dalle diverse normative antitrust dei Paesi membri.

La distribuzione settoriale delle operazioni riflette la configurazione dei mercati interessati prevalente in ciascun ambito territoriale. In particolare, la forte incidenza delle operazioni nel settore della grande distribuzione commerciale a livello nazionale (13,1% del numero complessivo delle operazioni comunicate all'Autorità e 1,5% a livello comunitario) è spiegata dalla natura prevalentemente nazionale dei relativi mercati, segnalando la modesta internazionalizzazione che ancora li caratterizza. Le concentrazioni notificate in più Paesi membri dell'Unione europea si collocano in un ambito intermedio fra le operazioni di dimensione comunitaria e le operazioni strettamente nazionali, riguardando imprese che operano su più mercati nazionali ma che non raggiungono dimensioni sufficienti per qualificare le operazioni di concentrazione come comunitarie. L'80% delle operazioni di questo tipo riguardano l'industria manifatturiera e un altro 12% circa il settore delle tecnologie dell'informazione e radiotelevisivo (informatica, telecomunicazioni, diritti televisivi). Quest'ultimo settore ha un forte peso sulle operazioni di dimensione comunitaria, rappresentando oltre 1/5 di tutte le operazioni notificate alla Commissione europea nel

<sup>7</sup> Nell'analizzare la distribuzione settoriale delle concentrazioni notificate all'Autorità non si può non tenere conto della natura complementare degli organismi nazionali per il controllo delle concentrazioni rispetto all'azione di vigilanza esercitata a livello comunitario, attraverso la Direzione Generale della Concorrenza, competente al di sopra di determinate soglie di fatturato delle imprese interessate.

2000; molto meno accentuata è l'incidenza a livello nazionale (circa l'8% dei casi). Questi dati testimoniano il forte grado di apertura internazionale di questo settore, sempre più caratterizzato dalla tendenza alla concentrazione dell'offerta in un numero limitato di operatori e da un'estensione sovranazionale dei mercati rilevanti.

**Tavola 2.6 - Numero di operazioni di concentrazione per settore di attività economica prevalente dell'impresa acquisita (2000)**

	numero dei casi		valori percentuali			
	Autorità totale di cui(*)	Commissione europea	Autorità totale di cui(*)	Commissione europea		
<b>Agricoltura, caccia e silvicoltura</b>	2	-	1	0,4	-	0,3
<b>Estrazione di minerali</b>	-	-	2	-	-	0,6
<b>Attività manifatturiere</b>	242	55	166	45,8	79,7	49,3
<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	35	1	17	6,6	1,4	5,0
<i>Tessile, abbigliamento e calzature</i>	5	-	4	0,9	-	1,2
<i>Legno e carta</i>	4	1	9	0,8	1,4	2,7
<i>Editoria e stampa</i>	12	-	5	2,3	-	1,5
<i>Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari</i>	29	1	9	5,5	1,4	2,7
<i>Industria farmaceutica</i>	20	7	8	3,8	10,1	2,4
<i>Prodotti chimici, materie plastiche, gomma</i>	34	19	25	6,4	27,5	7,4
<i>Lavorazione di minerali non metalliferi</i>	10	-	5	1,9	-	1,5
<i>Metallo e prodotti in metallo</i>	11	4	9	2,1	5,8	2,7
<i>Macchine e apparecchi meccanici</i>	36	6	14	6,8	8,7	4,2
<i>Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche</i>	25	11	23	4,7	15,9	6,8
<i>Mezzi di trasporto</i>	15	5	36	2,8	7,2	10,7
<i>Altre attività manifatturiere</i>	6	-	2	1,1	-	0,6
<b>Energia elettrica, gas e acqua</b>	24	1	18	4,5	1,4	5,3
<b>Costruzioni</b>	3	-	8	0,6	-	2,4
<b>Commercio(**)</b>	69	-	5	13,1	-	1,5
<b>Alberghi e ristoranti</b>	13	-	1	2,5	-	0,3
<b>Trasporti e comunicazioni</b>	39	4	48	7,4	5,8	14,2
<i>Trasporti e magazzinaggio</i>	16	-	12	3,0	-	3,6
<i>Telecomunicazioni</i>	16	4	35	3,0	5,8	10,4
<i>Servizi postali</i>	7	-	1	1,3	-	0,3
<b>Intermediazione monetaria e finanziaria</b>	68(***)	1	32	12,9	1,4	9,5
<b>Servizi vari</b>	44	4	34	8,3	5,8	10,1
<b>Altri servizi pubblici, istruzione e sanità</b>	24	4	22	4,5	5,8	6,5
<b>Totale</b>	<b>528</b>	<b>69</b>	<b>337</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

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

(\*\*) Comprende solo la grande distribuzione organizzata.

(\*\*\*) Comprende le decisioni adottate dalla Banca d'Italia.

## 3. Sviluppi giurisprudenziali

---

### PRINCIPALI SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI CONCORRENZA

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

#### **Profili sostanziali**

##### *Ambito e limiti del sindacato giurisdizionale*

Con la sentenza n. 1671, del 20 marzo 2001, *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, il Consiglio di Stato ha ribadito il suo orientamento sull'ambito e i limiti del sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità, rilevando che essi sono sindacabili solo per vizi di legittimità e non nel merito e precisando che, “*allorché ... viene dedotto ... il vizio di eccesso di potere, il giudice, nell'ambito del suo sindacato, circoscritto alla sola legittimità dell'atto, e non esteso al merito delle scelte amministrative, può solo 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*”. Nella sentenza n. 652, del 12 febbraio 2001, *Vendomusica*, il Consiglio di Stato ha altresì giudicato inammissibile una consulenza tecnica avente lo scopo di ricostruire le normali condizioni di mercato, nel caso di specie, il mercato discografico, “*perché diretta ad affidare in sede giurisdizionale a un perito valutazioni riservate all'Autorità*”, che la stessa aveva già svolto.

##### *Accertamento dell'intesa e dell'abuso di posizione dominante*

Con sentenza n. 1371, del 21 febbraio 2001, *Otis-Kone Italia-Schindler*, il Tar del Lazio ha affermato alcuni principi in merito all'accertamento degli elementi probatori delle intese e degli abusi di posizione dominante. Quanto alla prova dell'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, il giudice, dopo aver chiarito che, anche secondo l'orientamento del giudice comunitario, “*una serie di comportamenti di più imprese può costituire un'infrazione unica e complessa, riconducibile in parte al concetto di accordo e in parte a quello di pratica concordata*”, ha ritenuto che l'Autorità, nel caso in cui non abbia acquisito prove documentali o elementi presuntivi decisivi a conferma del fatto che la concertazione tra le imprese abbia un oggetto anticoncorrenziale rientrante nel divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, non può sottrarsi alla concreta verifica di effetti anticoncorrenziali nel mercato, “*e ciò non al fine di accertare un elemento costitutivo della fattispecie, ma a fini probatori*”.

Con riguardo alla prova dell'esistenza di un abuso di posizione dominante, consistente, nel caso di specie, nel rifiuto di fornire pezzi di ricambio, il Tar del Lazio, sempre nella citata sentenza *Otis-Kone Italia-Schindler*, ha affermato il principio in base al quale “*se difficilmente l'Autorità in materia di abuso di posizione dominante può acquisire sicure prove documentali e deve necessariamente basarsi su elementi indiziari, quando gli elementi acquisiti presentino margini di dubbio e non siano tali, per dovizia e spessore, da opporsi alle plausibili argomentazioni di segno contrario delle imprese interessate, l'Autorità non può sottrarsi dall'attivare tutti i poteri istruttori di cui dispone (audizione delle imprese concorrenti, accertamento delle condizioni di mercato, ecc.) per poter fondare le proprie determinazioni su un complesso probatorio solido e appagante*”.

Ancora in materia di accertamento delle intese, vengono in rilievo, seppure con riferimento a differenti profili, alcune pronunce del Consiglio di Stato: la sentenza n. 652, del 12 febbraio 2001, *Vendomusica*, le sentenze nn. 1189 e 1192, del 2 marzo 2001, *Assicurazione rischi comune di Milano*, la sentenza n. 1671, del 20 marzo 2001, *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*.

Nella prima sentenza, il Consiglio di Stato si è soffermato sui principi che devono presiedere all'accertamento di una pratica concordata tra imprese. Dopo aver ribadito che “*ben difficilmente una pratica concordata può essere dimostrata in base a una prova, che da sola sia idonea a supportare tale contestazione*”, il Consiglio di Stato ha affermato che i criteri del coordinamento e della collaborazione tra imprese che permettono di definire la nozione di pratica concordata vanno intesi alla luce degli orientamenti comunitari, in base ai quali “*ogni operatore deve autonomamente determinare la condotta che egli intende seguire sul mercato comune*”. In tale contesto, a giudizio del Consiglio di Stato, in presenza di un sistematico e articolato scambio di informazioni “*l'onere probatorio di una diversa spiegazione dei comportamenti delle imprese grava sulle imprese stesse*”.

Seppure sotto un diverso profilo, anche nella sentenza *Assicurazione rischi comune di Milano* il Consiglio di Stato si è soffermato sull'analisi degli elementi di prova di un'intesa, modificando sostanzialmente un suo precedente orientamento. In primo luogo, recependo l'orientamento comunitario in materia, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, ai fini della prova di un accordo restrittivo della concorrenza, non può negarsi “*forza probatoria agli scritti provenienti da un terzo [...] purché il contenuto degli stessi sia attendibile per quanto si riferisce al comportamento stesso*”. Posta, infatti, la nozione di accordo elaborata in ambito comunitario, diversa da quella formale civilistica, il Consiglio di Stato ha espressamente affermato che “*l'accertamento della violazione della disciplina antitrust prescinde dall'assunzione di un'obbligazione giuridicamente vincolante e si fonda sulla consapevolezza dell'anticoncorrenzialità del comportamento*”. A tal proposito, lo stesso Consiglio di Stato nella sentenza *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, richiamando un consolidato indirizzo giurisprudenziale comunitario, ha riba-

dito, tra l'altro, che nella *"pratica concordata manca un accordo espresso, ma vi è una forma di coordinamento fra le imprese che sostituisce consapevolmente una pratica collaborazione fra le stesse ai rischi della concorrenza"*. La mancanza di un accordo espresso è del resto *"agevolmente comprensibile, ove si consideri che gli operatori del mercato, ove intendano porre in essere una pratica anticoncorrenziale, ed essendo consapevoli della sua illiceità, tenteranno con ogni mezzo di celarla, evitando accordi scritti, e anche accordi verbali espressi, e ricorrendo invece a reciproci segnali volti ad addivenire a una concertazione di fatto"*. Sotto questo profilo, osserva il Collegio che, sebbene la concertazione tra le parti debba essere desunta *"in via indiziaria"* da una serie di elementi oggettivi tra cui, la durata di condotte parallele, l'esistenza di incontri tra le imprese, assume rilievo *"qualsivoglia tipo di contatto, diretto o indiretto, tra le imprese idoneo a influire sul comportamento dei concorrenti sul mercato"*. In presenza di ragionevoli indizi di una pratica concordata, *"grava alle imprese indagate l'onere probatorio di una diversa spiegazione lecita delle condotte"*.

Quanto poi alla riferibilità alle imprese dei comportamenti e degli impegni assunti dai suoi dipendenti, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno rimeditare il principio espresso nella sentenza n. 1792, del 30 dicembre 1996, *Rischi di massa*, in base al quale, nelle fattispecie di accordi restrittivi della concorrenza, era stato considerato necessario che *"il comportamento illecito sia tenuto da un soggetto legittimato ad agire per conto della società, abilitato ad assumere impegni a nome della stessa"*. In merito, infatti, nella sentenza *Assicurazione rischi comune di Milano*, il Consiglio di Stato ha espressamente affermato l'irrelevanza del ruolo svolto all'interno dell'impresa dai soggetti che materialmente hanno posto in essere i comportamenti vietati, ritenendo che *"la condotta da parte del solo dipendente, accompagnata dal conseguente comportamento della società, sia sufficiente per rendere gli impegni assunti riferibili alla società"*, laddove, in particolare, anche in sede comunitaria si è data una interpretazione ampia della figura della persona autorizzata ad agire, *"certamente svincolata dalle nozioni civilistiche di mandato e di rappresentanza"*.

Sempre in materia di prova dell'intesa, sotto un profilo ancora ulteriore, il Tar del Lazio si è espresso nella sentenza n. 4504, del 30 maggio 2000, *Tim/Omnitel*. In particolare, il giudice ha affrontato il problema del valore probatorio delle evidenze documentali concernenti i contatti intercorsi tra le parti prima della data a partire dalla quale l'intesa è stata loro imputata. Il problema, nel caso di specie, riguardava l'intervenuta liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e la circostanza che l'Autorità avesse affermato *"esplicitamente di aver raccolto indizi precisi sull'esistenza di un'intesa tra le ricorrenti [...] per il periodo 1995-97"*, ma aveva ritenuto la fattispecie dell'illecito integrata solo a partire dal 1998, ossia a partire dalla sopraggiunta liberalizzazione del settore. Al riguardo, il Tar del Lazio ha confermato la correttezza dell'iter valutativo seguito dall'Autorità, ritenendo che, seppure non vi fosse stato *"mutamento di condotta da parte delle imprese"*, vi era stato tut-

tavia un *“mutamento del contesto, soprattutto normativo, per cui la prosecuzione della medesima condotta ha assunto rilevanza quale comportamento anticoncorrenziale”*, suffragato dalle evidenze documentali concernenti i contatti intercorsi fra le imprese nel periodo precedente.

Tale orientamento non è stato condiviso dal Consiglio di Stato che, con sentenza n. 1699, del 22 marzo 2001, ha parzialmente annullato la sentenza del Tar, con riferimento alla pratica concordata per la fissazione delle tariffe fisso-mobile e all’impianto probatorio sotteso al suo accertamento. Nella sentenza, il Consiglio di Stato ha ricostruito i criteri utilizzabili per la dimostrazione e la valutazione di una pratica concordata in un mercato oligopolistico. Partendo dal presupposto che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, è particolarmente difficile, sul terreno probatorio, acquisire una *“prova piena”* dell’intesa, il Consiglio di Stato ha ribadito che è *“sufficiente (e necessaria) la delineazione di indizi, purché gravi, precisi e concordanti, circa l’intervento di illecite forme di concertazione e di coordinamento”*, escludendo, in questo contesto, che *“la semplice identità delle condizioni di offerta da parte degli imprenditori possa costituire da sola indizio idoneo a suffragare l’esistenza di un accordo o di una pratica concordata, salvo il caso eccezionale nel quale l’anomalia dell’appiattimento non sia spiegabile altrimenti che come frutto di un’intesa illecita sul versante concorrenziale”*.

Il Consiglio di Stato, in particolare, ha focalizzato l’attenzione sui mercati che assumono una connotazione oligopolistica, nei quali il problema della prova della concertazione assume particolare rilievo, in quanto *“l’allineamento delle condizioni commerciali è conseguenza dei normali meccanismi competitivi”*, e ha operato una distinzione tra *“elementi di prova endogeni”* ed *“elementi indiziari esogeni”*.

Quanto ai primi, riprendendo l’orientamento giurisprudenziale comunitario, il Consiglio di Stato ha osservato che elementi a sostegno dell’esistenza di un parallelismo artificiosamente indotto da intese anticoncorrenziali possono essere costituiti *“a) dalla certa diversità dei prezzi praticati in una condizione di concorrenza non legata rispetto a quelli praticati nella specie; b) dal carattere autolesionistico che una determinata politica commerciale rivestirebbe se non fosse frutto di un’intesa anticoncorrenziale; c) dal contrasto tra l’omogeneità dei prezzi e la diversità della struttura dei concorrenti e dei relativi fattori di costo”*.

Quanto, invece, all’esistenza di *“elementi indiziari esogeni”*, il Consiglio di Stato ha fatto riferimento a contatti tra le imprese, e in particolare a *“scambi di informazioni circa iniziative, strategie, politiche dei prezzi e altri aspetti dell’attività commerciale, non altrimenti spiegabili in un contesto di sano confronto concorrenziale e, quindi, sintomatici di un’intesa illecita”*; al ricorrere di tali elementi, l’onere probatorio relativo all’assenza di coordinamento e alla liceità complessive delle condotte viene spostato in capo alle imprese.

Sulla base di tali presupposti, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, nel caso di specie, il parallelismo di prezzi fra i due operatori di telefonia riscontrato dall'Autorità potesse essere “*alternativamente spiegabile quale frutto di un'autonoma scelta imprenditoriale di entrambe le parti lecitamente e consapevolmente volta, secondo lo schema del conscious parallelism, alla massimizzazione dei profitti*”, e che, quanto all'esistenza di elementi di prova cosiddetti esogeni, gli indizi raccolti dall'Autorità non potessero essere ritenuti “*probatoriamente significativi*”.

Si osserva infine che il Consiglio di Stato nella sentenza *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, ha chiarito che lo scambio di informazioni può assumere “*una tipica valenza anticoncorrenziale*”, in particolare quando detti scambi riguardino informazioni “*che non siano anonime, ma siano invece specificamente relative alla politica commerciale di imprese individuate, soprattutto con riferimento all'andamento dei prezzi, o che consentano comunque di individuare i singoli operatori economici e le loro politiche di prezzo*”.

#### ***Oggetto ed effetto delle intese***

Nelle già citate sentenze *Vendomusica*, *Assicurazione rischi comune di Milano*, *Tim/Omnitel* e *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, il Consiglio di Stato si è inoltre pronunciato sulla rilevanza di una pratica concordata avente oggetto restrittivo della concorrenza, anche a prescindere dai suoi effetti concreti sul mercato. Richiamandosi agli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, il Consiglio di Stato ha espressamente accolto il principio in base al quale “*ove sia dimostrata l'esistenza di una pratica concordata in funzione anticoncorrenziale, non rileva che la stessa non abbia raggiunto, o non abbia raggiunto in maniera significativa, l'effetto programmato (...). Vale a dire che affinché una pratica concordata avente un oggetto ovvero uno scopo anticoncorrenziale sia giudicata illecita, non è necessario che il comportamento sul mercato, successivo alla concertazione e dalla stessa dipendente, produca l'effetto concreto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza*” (sentenza n. 1671, del 22 marzo 2001, caso *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*; cfr. anche Tar del Lazio, sentenza n. 297, del 18 gennaio 2001, caso *Accordi per la fornitura di carburanti*).

#### ***Rapporti tra disciplina della concorrenza e contratti tipici***

Con la citata sentenza *Assicurazioni rischi comune di Milano*, il Consiglio di Stato si è altresì pronunciato in merito alla rilevanza antitrust di contratti tipici, civilisticamente disciplinati, con precipuo riferimento, nel caso di specie, ai contratti di coassicurazione, in relazione ai quali il Consiglio di Stato ha affermato che “*la tipicità di un contratto non esclude la illiceità antitrust di un'intesa, che assuma la forma di tale contratto, dovendo essere verificato in concreto il suo utilizzo a fini anticoncorrenziali*”. Quanto alle concrete finalità anticoncorrenziali dei contratti, il Consiglio di Stato, avallando la sentenza del giudice di primo grado, ha ritenuto che non possono essere uti-

lizzati quali riscontri del fine anticoncorrenziale dell'accordo i contatti o lo scambio di informazioni, antecedenti la formalizzazione dell'accordo, in quanto, *“a differenza delle altre ipotesi di intese anticoncorrenziali, nelle quali lo scambio di informazioni può essere indice di un concordato parallelismo di comportamenti, in caso di utilizzo dello strumento di un contratto tipico e neutro ai fini antitrust, quale quello di coassicurazione, gli indici rivelatori della illiceità dell'accordo devono essere ricercati all'esterno di questo, e non già nella sua fase di formazione, finendo altrimenti per ritenere l'accordo in sé non consentito”*.

### **Rapporti tra disciplina della concorrenza e altre discipline**

Il tema dei rapporti tra la disciplina della concorrenza, la legge n. 249/97, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la legge n. 78/99, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti per il settore radiotelevisivo, è stato chiarito dal Tar del Lazio con la sentenza n. 7100, del 14 settembre 2000, *Stream-Telepiù*. Il giudice ha in merito rilevato che la disciplina di cui all'articolo 2 della legge n. 78/99, che fissa il divieto di acquisire più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva, in forma codificata, di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A, *“non è destinata a operare in modo isolato, ma è uno strumento che si aggiunge a quelli previsti allo stesso fine e a tutela del pluralismo nel sistema delle comunicazioni radio televisive dagli articoli 2 e 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249, recanti limiti relativi alla titolarità delle reti e nella raccolta delle risorse finanziarie, anche con riguardo alle emittenti di trasmissione codificate”*. Con specifico riferimento alla disciplina antitrust, inoltre, il Tar del Lazio ha avuto modo di precisare che lo strumento previsto dalla legge n. 78/99 si aggiunge altresì alla normativa generale in materia di tutela della concorrenza, *“cosicché l'osservanza del limite stabilito dall'articolo 2 della legge n. 78 del 1999 non determina a priori anche l'osservanza delle disposizioni contenute nella legge n. 287 del 1990 e quindi anche l'acquisizione entro la soglia può imbattersi, in relazione ai contenuti e agli effetti degli accordi e degli atti negoziali che la riguardano e per la situazione particolare del mercato, nei divieti previsti dalla legge generale sulla concorrenza”*.

Il Tar del Lazio ha anche contribuito a chiarire i rapporti tra la legge n. 287/90 e la legge n. 249/97, nella sentenza n. 8339, del 18 ottobre 2000, *Rai, Radiotelevisione italiana/Vari impianti radiofonici*. In particolare, il giudice amministrativo ha rigettato la pretesa incompetenza dell'Autorità a vedersi notificare un'operazione di concentrazione tra emittenti radiofoniche chiarendo che *“il comma 1 dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, che assegnava all'Autorità garante prevista per i settori della radiodiffusione e dell'editoria l'applicazione, nei confronti delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria, degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90, è stato abrogato dall'articolo 1 della legge 31 luglio*

1997 n. 249, con la conseguenza che anche le imprese di tale settore sono soggette alle norme contenute nella legge n. 287/90. Le imprese del settore sono -cioè- soggette sia alle norme contenute nella legge n. 249 del 1997 che a tutela del pluralismo nel sistema delle comunicazioni radio televisive dispongono limiti alla titolarità delle reti e alla raccolta delle risorse finanziarie (articoli 2 e 3) e alla cui osservanza è preposta l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sia alla normativa generale in materia di tutela della concorrenza contenute nella legge n. 287 del 1990 applicata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato”.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in questo contesto, deve essere obbligatoriamente consultata sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza che coinvolgono operatori del settore delle comunicazioni. Quindi, in base alle disposizioni vigenti, il Tar del Lazio, per un verso, ha escluso che la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia limitata “alle ipotesi in cui siano coinvolti accanto alle imprese del settore delle comunicazioni imprese a esso estranee”, per altro verso, ha rilevato che le disposizioni della legge n. 249/97 (articolo 2, commi 3 e 7), “confermano invece la distinzione delle competenze delle due Autorità in relazione rispettivamente alle norme a tutela del pluralismo e alle norme a tutela della concorrenza”.

#### **Enti pubblici e applicabilità della legge n. 287/90**

Con le sentenze n. 6606, del 5 agosto 2000, *Consorzio del prosciutto di San Daniele*, e n. 6614, del 7 agosto 2000, *Consorzio del prosciutto di Parma*, il Tar del Lazio si è pronunciato in merito all'applicabilità della disciplina anti-trust a un consorzio di imprese, qualificabile quale ente pubblico, le cui deliberazioni (e in particolare l'adozione del piano di programmazione della produzione) siano qualificabili quali atti amministrativi e soggette ad approvazione ministeriale. Il giudice amministrativo, al riguardo, ha ribadito il principio, di derivazione comunitaria, in base al quale deve escludersi che “*possa avere rilievo la natura pubblica o privata non solo delle imprese, ma anche dell'organismo in grado di influire sul comportamento delle stesse*”. In particolare, il Tar del Lazio ha affermato che “*circostanza rilevante che non consente di escludere il Consorzio [che raggruppa le imprese di produzione] dall'area affidata al controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è la natura di ente associativo delle imprese in grado di influenzare il comportamento delle imprese associate e quindi il mercato*”.

#### **Abuso di posizione dominante e sistemi di sconti**

In materia di abuso di posizione dominante, con la sentenza n. 11485, del 24 ottobre 2000, *Coca Cola*, il Tar del Lazio si è pronunciato in merito alla natura abusiva di un sistema di sconti posto in essere dall'operatore in posizione dominante sul mercato. Al riguardo, il Tar del Lazio ha rigettato i ricorsi delle parti, ritenendo che l'Autorità avesse correttamente qualificato come

abusiva la scontistica posta in essere dall'operatore in posizione dominante (Coca Cola), sia con riferimento a un sistema di sconti praticati anche in assenza di prestazioni specificamente convenute, *“in un quadro non chiaro e uniforme e quindi con finalità di fidelizzazione”*; sia in relazione agli sconti applicati sull'intero quantitativo dei prodotti venduti, in assenza di obiettive giustificazioni economiche e con un obiettivo temporale di lungo periodo; sia, infine, con riguardo al sistema della scontistica cosiddetto *extra*, concessa cioè *“in assenza di criteri obiettivi, trasparenti e conoscibili”*.

Quanto all'intento escludente delle politiche commerciali poste in essere da Coca Cola, il Tar del Lazio ha avuto modo di affermare il principio, di matrice comunitaria, in base al quale *“la prova inequivocabile di un intento escludente costituisce un parametro rilevante nella valutazione dei [comportamenti commerciali delle imprese] come abusivi”*.

### ***Monopolio legale, autoproduzione e abuso di posizione dominante***

Nella sentenza n. 8339 del 18 ottobre 2000, *Rai-Radiotelevisione Italiana/Vari impianti radiofonici*, in relazione all'applicazione al caso di specie dell'articolo 8 della legge n. 287/90, invocata dalla ricorrente, il Tar del Lazio, dopo aver richiamato la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'articolo 86 (ex articolo 90) del Trattato, ha ritenuto che la concessione per legge o sulla base di una legge di diritti esclusivi a un'impresa *“non esenta quest'ultima per ciò solo dall'osservanza delle disposizioni in materia di concorrenza che non siano oggettivamente incompatibili con il raggiungimento delle finalità della concessione, sicché debbano ritenersi sottratti al rispetto delle norme a tutela della concorrenza solamente quei comportamenti che siano indispensabili per il raggiungimento delle finalità della concessione”*.

Con la sentenza n. 6167, del 20 luglio 2000, il Tar del Lazio, facendo esplicito riferimento a un ormai consolidato orientamento comunitario, ha esplicitato alcuni principi in materia di applicazione degli articoli 8 e 9 della legge n. 287/90. Con riguardo ai servizi di *handling* aeroportuale, il Tar ha ribadito che *“la concessione per legge a un'impresa di diritti esclusivi in ordine alla produzione o alla erogazione di un servizio non esenta quest'ultima per ciò solo dall'osservanza delle disposizioni in materia di concorrenza che non siano oggettivamente incompatibili con il raggiungimento delle finalità della concessione, sicché debbono ritenersi sottratti al rispetto delle norme a tutela della concorrenza solamente quei comportamenti imposti dall'amministrazione, nel qual caso l'abuso di posizione dominante non è addebitabile all'impresa e si risolve nella illegittimità dei provvedimenti amministrativi impositivi, da far valere nelle competenti sedi giurisdizionali”*. In questo contesto, inoltre, il Tar del Lazio ha ritenuto che fosse onere del concessionario-monopolista dimostrare che i comportamenti contestati fossero gli unici che gli potessero consentire di espletare gli specifici compiti che gli erano affidati.

Sempre in materia di gestione aeroportuale, il Tar del Lazio, nella sentenza n. 5348, del 30 giugno 2000, si è pronunciato in merito a un abuso di posizione dominante posto in essere dalla società Aeroporti di Roma, gestore dell'aeroporto e concessionaria dei beni del sedime aeroportuale. Dopo aver ribadito che i servizi in relazione ai quali si era realizzato l'abuso “*costituivano un mercato concorrenziale in cui operavano tutte le società autorizzate*”, nel quale quindi trovavano piena applicazione le disposizioni antitrust, il Tar del Lazio si è soffermato sui comportamenti del concessionario, contestualizzando nel caso di specie il principio in base al quale, nel concedere a terzi l'uso di una infrastruttura essenziale (le attrezzature aeroportuali), il corrispettivo richiesto, per essere “equo” e legittimo, deve basarsi su parametri fondati sull'uso effettivo dell'infrastruttura e deve comunque essere non discriminatorio.

### ***Nozione di operazione di concentrazione parziale***

Nella citata sentenza *Rai-Radiotelevisione italiana/Vari impianti radiofonici*, il Tar del Lazio ha chiarito la nozione di concentrazione parziale ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990 in relazione a una fattispecie di acquisto, da parte di Rai, di impianti radiofonici e delle relative frequenze da una pluralità di emittenti radiofoniche. In particolare, il Tar, tenuto anche conto della Comunicazione della Commissione sulla nozione di concentrazione<sup>1</sup>, ha concluso che “*ciò che caratterizza, ai fini della concorrenza, la concentrazione parziale da parte di un'impresa è l'acquisizione del controllo dell'insieme dei fattori produttivi di un'altra impresa dello stesso settore che generano un prodotto e un fatturato, con conseguente modificazione delle quote di mercato del prodotto facenti capo alle imprese interessate*”.

A giudizio del Tar, si tratta di concetti relativi che necessitano di una verifica fattuale sui contenuti dell'accordo, i beni ceduti e gli effetti sul mercato, in quanto “*se generalmente vi è alterazione delle quote di mercato e quindi concentrazione in relazione al passaggio da un'impresa a un'altra dello stesso settore di un intero complesso produttivo, si può determinare una concentrazione anche con l'acquisizione da altra impresa dello stesso settore di un semplice macchinario quando questo sia insostituibile e sottintenda l'uscita dal mercato del prodotto da parte della cedente o la riduzione della sua quota di mercato a favore dell'acquirente*”.

### ***Disparità di trattamento***

Nella sentenza n. 1671, del 20 marzo 2001, nel caso *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, il Consiglio di Stato ha rigettato la censura relativa a una presunta disparità di trattamento per non aver l'Autorità ritenuto respon-

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di concentrazione a norma del Regolamento CE n. 4064/89 del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione, in GUCE C 66/5 del 2 marzo 1998.

sabili della pratica concordata altre imprese. In particolare, il collegio ha statuito che le imprese ritenute responsabili dell'illecito e per questo sanzionate *“non hanno alcun interesse a dolersi della mancata condanna anche di altre imprese, perché dalla condanna di altri esse non conseguirebbero nessuna utilità, né di ordine morale, né di ordine economico e pratico”*. Inoltre, il Collegio ha chiarito che, essendo l'applicazione della sanzione a condotte anticoncorrenziali gravi un atto dovuto, non è deducibile alcuna disparità di trattamento e *“l'eventuale illegittimità posta in essere dall'amministrazione a vantaggio di altri soggetti, non può essere dedotta come vizio di disparità di trattamento in relazione a un provvedimento che incide legittimamente in maniera negativa nella sfera dei ricorrenti”*.

### **Quantificazione della sanzione**

In ordine alla graduazione della sanzione, il Consiglio di Stato, nella citata sentenza *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, ha chiarito taluni aspetti di rilievo. Tra essi, è stato precisato che le sanzioni per illeciti antitrust si applicano individualmente e per intero a ciascuna impresa responsabile, in relazione alle condizioni soggettive e oggettive di ognuna di esse, statuendo che un maggior numero di imprese coinvolte, lungi da essere elemento utile a ridurre l'importo delle sanzioni, *“potrebbe essere indice di maggiore gravità dell'illecito, dunque parametro per l'applicazione di una pena pecuniaria più elevata”*.

Il Collegio ha inoltre statuito che l'Autorità ha un potere discrezionale nella graduazione della sanzione tra il minimo e il massimo edittale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo, che ha anche il potere di modificare la sanzione (ex articolo 23, legge n. 689/1981), per violazione di legge, illogicità, travisamento dei fatti e iniquità. Il Consiglio di Stato ha altresì circoscritto il rilievo della comparazione delle sanzioni comminate in altri procedimenti aventi a oggetto illeciti anticoncorrenziali diversi, in settori merceologici differenti.

Il Consiglio di Stato, nelle già citate sentenze *Vendomusica* e *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, e il Tar del Lazio nella citata sentenza *Coca Cola*, si sono pronunciati anche in merito ai criteri da utilizzare per la quantificazione della sanzione, con particolare riguardo alla valutazione dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze dell'infrazione (ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81). Al riguardo, il Consiglio di Stato ha avallato il rilievo dato dall'Autorità al *“ravvedimento operoso”* attuato in concreto dalle imprese nel corso del procedimento, in particolare prima della contestazione delle risultanze istruttorie, come elemento di cui tener conto in sede di quantificazione della sanzione.

Simmetricamente, il Tar del Lazio ha affermato il principio in base al quale, al fine della valutazione della gravità dell'infrazione e quindi della graduazione della sanzione, *“altro è rimuovere la condotta contestata a seguito della comunicazione della sua illiceità, acquisita mediante l'atto di apertura dell'istruttoria, altro è manifestare la disponibilità a rivedere una pratica commerciale ille-*

*cita*". In questo senso, la mera manifestazione di disponibilità a cessare le condotte ritenute illecite dall'Autorità, senza porre in atto, concretamente, "alcun comportamento di tal segno", si configura, a giudizio del Tar del Lazio, come "una manifestazione di buone intenzioni priva di effetti pratici e giuridici".

Nella sentenza n. 297, del 18 gennaio 2001, *Accordi per la fornitura di carburanti*, il Tar del Lazio, in relazione alla sussistenza dell'elemento psicologico a fini sanzionatori, ha accolto il consolidato orientamento comunitario secondo cui è sufficiente che l'impresa "non potesse ignorare che il comportamento incriminato aveva a oggetto o per effetto la restrizione della concorrenza".

Nella stessa sentenza, il Tar del Lazio ha ritenuto rilevanti ai fini della valutazione della gravità delle infrazioni i criteri adottati dalla Commissione nel documento recante "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2, del Regolamento n. 17 e dell'articolo 65, paragrafo 5, del Trattato CECA"<sup>2</sup>.

Con riguardo al fatturato da prendere a base del calcolo delle sanzioni, il Consiglio di Stato nella citata sentenza resa nel caso *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas* ha confermato che l'articolo 15 della legge n. 287/90, laddove indica il fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, fa riferimento a "l'ultimo anno finanziario, a prescindere dalla intervenuta approvazione o meno del bilancio, in quanto scopo della norma è di commisurare la sanzione alla situazione economica attuale dell'impresa" (cfr. anche la citata sentenza del Consiglio di Stato nel caso *Vendomusica*). Il Collegio ha altresì ritenuto legittimo il calcolo della sanzione sull'intero fatturato relativo alla vendita delle caldaie (e non delle sole caldaie di sostituzione) dal momento che lo scopo dell'intesa era quello di colludere in quel mercato.

### ***Prescrizione della sanzione***

Nella citata sentenza *Accordi per la fornitura di carburanti*, il Tar del Lazio ha chiarito che in relazione a illeciti di natura permanente, nel caso di specie, una complessa intesa anticoncorrenziale, protrattasi dal febbraio 1994 sino all'apertura dell'istruttoria, non può essere invocato il termine di quinquennale di prescrizione di cui all'articolo 28, legge n. 689/81.

### **Profili procedurali**

#### ***Applicabilità degli articoli 81 e 82 del Trattato CE***

Nella citata sentenza *Accordi per la fornitura di carburanti*, il Tar del Lazio ha dichiarato l'inammissibilità della censura fondata sull'asserita appli-

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione sugli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2 del Regolamento n. 17 e dell'articolo 65, paragrafo 5 del Trattato CECA, in GUCE C 9/3 del 14 gennaio 1998.

cabilità al caso di specie dell'articolo 81 del Trattato CE in luogo dell'articolo 2, legge n. 287/90, oltre che per la sua genericità, non avendo le ricorrenti indicato quali sarebbero state le *“conseguenze concrete che l'applicazione della normativa CE avrebbe avuto sulla determinazione impugnata”*, anche *“per difetto di interesse proprio in relazione all'invocato potere di disapplicazione degli atti normativi interni”*, osservando il Tar del Lazio che l'invocata *“applicazione diretta dell'articolo 81 CE avrebbe autorizzato l'Autorità a ignorare proprio quelle norme interne su cui le ricorrenti fondano una parte consistente delle loro doglianze, con evidente pregiudizio delle loro ragioni”*.

### ***Decadenza dai poteri dell'Autorità di accertamento delle intese***

Nella citata sentenza *Accordi per la fornitura di carburanti*, il Tar del Lazio, riprendendo una sua precedente pronuncia, ha chiarito che l'articolo 13 della legge n. 287/90 configura un procedimento, a istanza di parte, *“destinato a offrire alle imprese, mediante decadenza posta a carico dell'Autorità che non avvia l'istruttoria nel termine prescritto, il dato obiettivo e certo della liceità dell'intesa comunicata sotto il profilo delle regole di libera concorrenza”*. Pertanto, sia all'Autorità sia alle imprese incombono specifici oneri di diligenza. In particolare, con riguardo alle imprese, a esse incombe *“l'onere di rendere esplicito l'intento di avvalersi della facoltà di cui all'articolo 13 in questione avviando il relativo procedimento, che si traduce nella necessità di una comunicazione spontanea dell'intesa, diretta in modo non equivoco a provocarne la valutazione di conformità alle norme di libera concorrenza”*.

### ***Diritto di accesso ai documenti***

Una serie di pronunce del Tar del Lazio e del Consiglio di Stato hanno contribuito a definire l'oggetto del diritto di accesso, i parametri di valutazione delle istanze e i limiti all'esercizio del diritto.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 191, del 22 gennaio 2001, *Agnesi*, ha in particolare evidenziato che oggetto del diritto di accesso sono i *“documenti amministrativi”*, ossia gli atti formati dalla pubblica amministrazione, nonché gli atti provenienti da soggetti privati, equiparati ai documenti amministrativi *“solo se e in quanto utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, ovvero sia allorché, indipendentemente dalla caratterizzazione soggettiva, abbiano avuto un'incidenza nelle determinazioni amministrative”*.

Quanto ai parametri di valutazione delle istanze di accesso, come chiarito dal Tar del Lazio nella sentenza n. 7089, del 12-13 luglio 2000, *Medusa S.p.A.*, questi vanno ricercati, secondo quanto previsto dall'articolo 23 della legge n. 241/90 modificato dalla legge n. 265/99, *“non nella normativa generale, ma nelle disposizioni che regolano la materia nell'ambito dei procedimenti di competenza dell'Autorità”*. La principale conseguenza di tale innovazione normativa consiste nella funzionalizzazione dell'accesso all'esercizio del diritto di difesa. Ne deriva che possono essere oggetto di accesso,

come statuito dal Tar del Lazio, nella sentenza n. 2281, del 9 febbraio 2000, *Fondazione Vincenzo Agnesi S.p.A.*, solo i documenti che “*effettivamente siano rilevanti ai fini della decisione dell’Autorità e che per tale ragione sono necessari per assicurare la difesa dell’impresa o - comunque - per sindacare e valutare la decisione dell’Autorità*”.

In applicazione di tale principio, nella misura in cui risultino funzionali all’esercizio del diritto di difesa, possono essere oggetto di accesso anche i documenti raccolti nell’ambito di indagini conoscitive (in linea di principio a questo sottratti, secondo quanto previsto dall’articolo 17, comma 5, ult. p., decreto del Presidente della Repubblica n. 217/98). Deve peraltro trattarsi, come specificato dal Tar del Lazio nella sentenza n. 7089, del 12-13 luglio 2000, *Medusa S.p.A.*, di “*specifici documenti appartenenti all’indagine conoscitiva ma indicati nella delibera di apertura dell’istruttoria quale suo presupposto o nei documenti a sua volta richiamati dai primi*”, ovvero documenti che, seppure non confluiti nell’istruttoria, siano tali da chiarire la posizione delle parti nell’istruttoria stessa “*secondo le motivate indicazioni dell’istante*”.

Il Consiglio di Stato, inoltre, nella sentenza n. 652, del 12 febbraio 2001, *Vendomusica*, ha affermato che la riconduzione dell’esercizio del diritto di accesso nell’ambito dell’ordinamento della concorrenza comporta, inoltre, la “*necessità di bilanciare due interessi contrapposti: l’interesse alla tutela delle informazioni riservate, acquisite in funzione dell’interesse pubblico volto alla cessazione dei comportamenti anticoncorrenziali e i diritti di difesa delle parti*”. Tale potere di valutazione, come statuito nella sentenza del Tar del Lazio, n. 12144, del 15 dicembre 2000, *Sotei S.p.A.*, è demandato (in base agli articoli 12, 13, 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 217/98) all’Autorità garante della concorrenza e del mercato e soggetto alla verifica giudiziale di ragionevolezza e logicità.

In linea con gli orientamenti comunitari, il diritto di accesso nei procedimenti di concorrenza viene, dunque, ricostruito dal Consiglio di Stato, nella citata sentenza *Vendomusica*, “*come esplicazione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio*” (cfr. anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 1671, del 20 marzo 2001, nel caso *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*). In quest’ottica, è necessario mettere a disposizione delle parti le informazioni su cui si fonda la contestazione di infrazione consentendo “*l’accesso al fascicolo tramite un elenco di tutti i documenti che lo compongono, nel quale comunque potranno essere indicati anche i documenti inaccessibili, in tutto o in parte, perché contenenti segreti industriali o commerciali, note interne, o informazioni riservate o confidenziali*”. L’individuazione delle parti da segretare deve essere strettamente limitata alle “*parti sensibili del documento*” e costituisce l’esito di “*un giudizio comparativo di bilanciamento di confliggenti interessi, all’esito del quale deve comunque essere assicurata alle imprese (...) l’effettiva conoscenza degli elementi di prova dell’infrazione o degli elementi essenziali per la difesa*”. Il Consiglio di Stato ha, inoltre, chiarito che, conformemente alla giurisprudenza comunitaria, l’eventuale utilizzo di docu-

menti “a carico” non comunicati a “un’impresa indagata”, “lungi dall’aver per effetto l’annullamento di tutta la decisione, avrebbe importanza soltanto qualora il relativo addebito (...) potesse essere provato unicamente con riferimento a tali documenti”.

Sul soggetto che richiede l’accesso, come ribadito dal Tar del Lazio nella citata sentenza *Sotei S.p.A.*, grava l’onere di motivare la necessità di accedere a un determinato documento o all’intero fascicolo ai fini dell’esercizio del diritto di difesa, motivazione da svolgere sulla base di “argomentazioni specifiche”. Questo aspetto è stato ulteriormente chiarito dalla sentenza n. 1671, del 20 marzo 2001, nel caso *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, nella quale il Consiglio di Stato ha statuito che, a fronte dell’obbligo di motivazione delle richieste di accesso previsto dall’articolo 25, legge n. 241/1990, è “legittimo il diniego di accesso opposto dall’Autorità a fronte di istanze non motivate” in maniera specifica.

Sotto un altro specifico profilo, dalla sentenza del Tar del Lazio n. 11485, del 24 ottobre 2000, *Coca Cola*, emerge inoltre che non si potrebbe ritenere violato il diritto di difesa per diniego di accesso ai nominativi di eventuali denunciati, dal momento che la garanzia della riservatezza dell’identità personale dei soggetti che forniscono informazioni all’Autorità è da ritenersi pacifica e prevalente. E, invero, la normativa in materia di concorrenza “tutela il diritto alla riservatezza delle persone che forniscono all’Autorità informazioni nel corso dell’istruttoria (articolo 13, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 217/98)”.

Il giudice amministrativo, nella citata sentenza *Sotei S.p.A.* ha infine chiarito che “il termine di trenta giorni stabilito (...) [dall’articolo 25, comma 4, della legge n. 241/90] attiene alla legittimazione processuale consentendo all’interessato di adire il giudice per la declaratoria dell’illegittimità del silenzio-rifiuto, senza precludere all’amministrazione di provvedere in modo espresso sull’istanza”.

### **Limiti all’applicabilità della legge n. 689/81**

Nella citata sentenza *Accordi per la fornitura di carburanti*, il Consiglio di Stato ha ribadito il principio secondo il quale il procedimento di accertamento delle infrazioni disciplinato dalla legge n. 287/90 “costituisce normativa speciale, e perciò derogatoria rispetto alla normativa generale [di cui alla legge n. 689/81], richiamata in quanto applicabile (articolo 31)”, con la conseguente inapplicabilità del termine di 90 giorni per la contestazione dell’infrazione di cui all’articolo 14 della legge n. 689/81<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. Relazione annuale sull’attività svolta al 31 marzo 2000, pag. 254.

## 4. Rapporti internazionali

---

### COMMISSIONE EUROPEA

#### Premessa

Alcuni importanti sviluppi hanno caratterizzato, nel corso del 2000, l'evoluzione della politica comunitaria di concorrenza. Sulla base delle indicazioni emerse dal dibattito seguito alla pubblicazione del Libro Bianco sulla modernizzazione delle regole comunitarie di concorrenza, la Commissione ha predisposto e formalmente presentato al Consiglio una proposta di riforma complessiva dell'attuale Regolamento n. 17/62 concernente l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato. Nel corso dell'anno sono stati inoltre introdotti nuovi principi e regole per il trattamento delle intese orizzontali, mediante la revisione e l'aggiornamento dei preesistenti Regolamenti di esenzione in materia di accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo, nonché la predisposizione di linee guida per la valutazione degli accordi di cooperazione orizzontale ai sensi dell'articolo 81 del Trattato. La riforma della disciplina comunitaria in materia di intese verticali, introdotta alla fine dello scorso anno dal Regolamento n. 2790/99 della Commissione, è stata infine completata attraverso l'adozione delle relative linee direttrici, volte a definire i principi interpretativi e i criteri di applicazione del nuovo regime di esenzione.

Per quanto riguarda il controllo sulle operazioni di concentrazione di rilevanza comunitaria, la Commissione ha adottato due Comunicazioni concernenti, rispettivamente, la natura degli impegni proposti dalle parti che possono essere considerati adeguati a rimuovere gli eventuali effetti anticoncorrenziali derivanti da una concentrazione e l'introduzione di procedure semplificate per l'esame di alcuni tipi di concentrazioni che non sollevano problemi particolari sotto il profilo concorrenziale.

Nell'ambito dei rapporti internazionali in materia di concorrenza, la Commissione ha continuato a svolgere un ruolo attivo nell'ambito del Gruppo di Lavoro sui rapporti tra politica commerciale e politica della concorrenza istituito presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

#### Le decisioni della Commissione

Nel corso del 2000 la Commissione europea ha adottato dodici decisioni formali in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE. Si tratta, in particolare, di sei casi di applicazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 81.1, di due esenzioni individuali ai sensi dell'arti-

colo 81.3, di due casi di abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 82 e, infine, di due decisioni di attestazione negativa<sup>1</sup>.

#### Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
CECED (24 gennaio 2000)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 187/47 (26.07.2000)
Eurovision (10 maggio 2000)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 151/18 (24.06.2000)
FETTCSA (16 maggio 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 268/1 (20.10.2000)
Aminoacids (7 giugno 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Inntrepreneur&Spring (29 giugno 2000)	art. 81.1 (attestazione negativa)	GUCE L 195/49 (01.08.2000)
Nathan-Bricolux (5 luglio 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 54/1 (23.02.2001)
Opel Nederland (20 settembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 59/1 (28.02.2001)
Solvay-CFK (13 dicembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Soda Ash-Solvay (13 dicembre 2000)	art. 82 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Soda Ash-ICI (13 dicembre 2000)	art. 82 (divieto con sanzione)	non pubblicata
JCB (21 dicembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
UNISOURCE (29 dicembre 2000)	art. 81.1 (attestazione negativa)	GUCE L 52/30 (22.02.2001)

Nel maggio 2000 la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81.1 posta in essere dai membri della "Far East Freight Conference" (FEFC) e dalle principali compagnie di navigazione non conferenziate tramite la conclusione del "Far East Trade Tariff Charges and Surcharges Agreement" (FETTCSA). Tale accordo estendeva in pratica alle imprese di navigazione indipendenti, principali concorrenti di quelle aderenti alla FEFC, l'impegno stabilito tra i membri della stessa FEFC a non praticare sconti rispetto alle tariffe pubblicate. La Commissione ha ritenuto che, a differenza degli analoghi accordi tra le compagnie aderenti alla FEFC, l'intesa non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'esenzione per categoria prevista dal Regolamento n. 4056/86 per gli accordi di fissazione dei prezzi tra i membri di conferenze marittime<sup>2</sup> e che, nel caso di specie, non fossero neppure soddisfatte le condizioni per un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. L'accordo è stato inoltre ritenuto restrittivo della concorrenza anche in considerazione del fatto che le compagnie di navigazione coinvolte, operanti in vari Stati membri, detenevano complessivamente una quota molto elevata del mercato dei servizi di trasporto marittimo di linea sulle rotte che collegano i paesi del Nord Europa a quelli dell'Estremo Oriente. Nella sua valutazione la Commissione ha peraltro ritenuto che, in assenza di elementi di prova circa le conseguenze dell'infrazione sull'effettivo livello delle tariffe, un impegno a non praticare sconti sui prezzi pubblicati costituisca una fattispecie anticoncorrenziale meno grave

<sup>1</sup> Alla data del 31 marzo 2001, cinque di queste dodici decisioni non sono state ancora pubblicate. Di esse si dà brevemente conto in questa sede sulla base delle informazioni fornite nei relativi comunicati stampa della Commissione.

<sup>2</sup> Cfr. articolo 3 del Regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi, in GUCE L 378/4 del 31 dicembre 1986.

rispetto a un accordo orizzontale di fissazione dei prezzi. Per tale motivo, l'importo di base dell'ammenda è stato fissato al livello più basso di quello generalmente applicato nei confronti delle infrazioni di maggiore gravità. Inoltre, la Commissione ha ridotto l'importo delle sanzioni in considerazione del fatto che, a seguito del ricevimento della comunicazione degli addebiti nel 1994, le parti avevano posto fine all'accordo FETTCSA e cooperato con la Commissione stessa nel corso del procedimento.

Una seconda decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81 è stata adottata dalla Commissione, nel giugno 2000, in relazione a un accordo di cartello tra cinque aziende concorrenti operanti nella produzione e vendita di aminoacidi sintetici. Nel corso del procedimento, la Commissione ha accertato che le società Archer Daniels Midland (USA), Ajinomoto (Giappone), Cheil (Corea), Kyowa Hakko (Giappone), e Sewon (Corea) avevano concluso un accordo volto a fissare, a livello mondiale, i prezzi della lisina, un importante aminoacido sintetico utilizzato a fini nutrizionali nei mangimi animali. Le stesse imprese avevano inoltre fissato quote individuali di vendita e intrapreso un fitto scambio di informazioni finalizzate a verificare il rispetto di tali quote. La Commissione ha ritenuto che il cartello costituisse una grave violazione della normativa comunitaria della concorrenza tale da giustificare l'applicazione di pesanti ammende. Nel fissare l'ammontare delle sanzioni la Commissione ha tuttavia considerato il differente grado di collaborazione offerto da ciascuna impresa nel corso delle indagini. Il procedimento istruttorio, infatti, era stato avviato a seguito delle informazioni e degli elementi decisivi di prova, in merito all'esistenza e alla natura dell'intesa, forniti dalla società Ajinomoto subito dopo l'adozione, da parte della Commissione, della Comunicazione sulla non imposizione o riduzione delle ammende nei casi di accordi di cartello<sup>3</sup>. Le società Sewon, Cheil e Kyowa avevano a loro volta fornito alla Commissione elementi di prova che confermavano l'esistenza dell'infrazione, mentre la società Archer Daniels Midland non aveva collaborato nel corso dell'indagine. Nei confronti di Archer Daniels Midland e Ajinomoto, le quali avevano svolto un ruolo di leadership all'interno del cartello, la Commissione ha pertanto comminato ammende pari rispettivamente a 47,3 milioni e 28,3 milioni di euro, mentre alle società Cheil, Kyowa e Sewon sono state inflitte ammende pari, rispettivamente, a 12,2 milioni, 13,2 milioni e 8,9 milioni di euro.

Nel luglio 2000, la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81.1 posta in essere dall'impresa francese Editions Nathan, società operante nel mercato editoriale di libri di testo scolastici e nell'acquisto, vendita e dif-

---

<sup>3</sup> GUCE C 207/4 del 18 luglio 1996. Tramite la riduzione o la non imposizione di ammende, la Comunicazione è volta a incentivare la collaborazione di imprese che intendano porre fine alla loro partecipazione ad accordi di cartello, facilitando così l'individuazione di tali accordi e l'acquisizione di elementi di prova e rafforzando l'azione di contrasto della Commissione nei confronti di tali pratiche anticoncorrenziali.

fusione di materiale per uso didattico e culturale, e dai suoi distributori esclusivi, Bricolux SA nel Belgio, Smartkids in Svezia e Borgione Centro Didattico in Italia. L'infrazione riguardava in particolare l'inserimento, negli accordi di distribuzione, di clausole restrittive volte a impedire le vendite passive dei distributori al di fuori dei territori a essi assegnati in esclusiva e a limitare la libertà dei distributori stessi nella determinazione dei prezzi e delle condizioni commerciali di rivendita. Tali accordi, sostanzialmente diretti a parcellizzare i mercati nazionali, hanno in particolare recato pregiudizio ad asili, scuole e centri di svago che avrebbero altrimenti potuto beneficiare della concorrenza tra distributori localizzati nei diversi paesi. In ragione delle restrizioni contenute negli accordi di distribuzione esclusiva conclusi tra le parti, la Commissione ha ritenuto inapplicabile l'esenzione per categoria prevista dai relativi Regolamenti comunitari<sup>4</sup>, escludendo altresì la possibilità di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. La Commissione ha peraltro ritenuto opportuno sanzionare con un'ammenda soltanto il comportamento di Editions Nathan e Bricolux. Infatti, benché Borgione e Smartkids avessero preso parte agli accordi, la società Editions Nathan aveva svolto un ruolo primario e determinante nella conclusione e nella concreta realizzazione di tali intese, mentre Bricolux aveva esercitato un ruolo particolarmente attivo nell'impedire le importazioni parallele di prodotti Nathan in Belgio. La Commissione ha pertanto inflitto a Editions Nathan un'ammenda pari a 60.000 euro, limitando tuttavia a un importo di 1.000 euro la sanzione nei confronti di Bricolux in considerazione delle ridotte dimensioni dell'impresa e della collaborazione da essa prestata alla Commissione nel corso del procedimento.

Un'altra decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81.1 è stata adottata dalla Commissione, nel settembre 2000, nei confronti della società Opel Nederland B.V., importatore olandese di autoveicoli della marca Opel, nonché dei concessionari autorizzati appartenenti alla rete di distribuzione Opel in Olanda. Il mercato automobilistico olandese è caratterizzato da livelli di prezzo (al netto delle imposte) significativamente inferiori rispetto agli altri paesi della Comunità, circostanza che ha determinato un forte aumento della domanda di vetture commercializzate nei Paesi Bassi da parte di consumatori residenti in altri Stati membri. Al fine di scoraggiare le esportazioni parallele, Opel Nederland aveva posto in essere strategie destinate a ostacolare la vendita di vetture a clienti, rivenditori autorizzati e consumatori finali, non residenti in Olanda. In particolare, Opel Nederland aveva condotto numerose campagne promozionali in cui erano previsti premi per i concessionari olandesi commisurati esclusivamente alle vendite da essi effettuate nel territorio nazionale. In alcuni casi essa aveva

<sup>4</sup> Regolamento (CEE) della Commissione n. 1983/83 del 22 giugno 1983 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di distribuzione esclusiva in GUCE L 173/1 del 30 giugno 1983; Regolamento (CE) della Commissione n. 2790/99 del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate in GUCE L 336/21 del 29 dicembre 1999.

inoltre esplicitamente vietato a tali concessionari di rifornire altri rivenditori autorizzati della rete Opel e di vendere a consumatori finali residenti in altri Stati membri. La Commissione ha ritenuto che le misure adottate da Opel Nederland non potessero essere considerate come atti unilaterali e, come tali, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1 del Trattato. Tali misure, piuttosto, erano parte delle relazioni contrattuali intercorrenti fra l'importatore e i suoi concessionari e dovevano intendersi eseguite per mutuo consenso nell'ambito degli esistenti rapporti contrattuali di concessione. La Commissione ha inoltre ritenuto inapplicabile, nel caso di specie, il regime di esenzione stabilito dal Regolamento comunitario in materia di accordi di distribuzione di autoveicoli<sup>5</sup>. Le raccomandazioni della società importatrice riguardavano, infatti, anche le vendite a rivenditori autorizzati e le vendite passive a consumatori finali, restrizioni esplicitamente non ammesse dal Regolamento. Per tali ragioni la Commissione ha ritenuto che la condotta della società Opel Nederland e dei suoi concessionari costituisse un'infrazione particolarmente grave alle regole comunitarie di concorrenza, in quanto concretamente diretta a impedire ai consumatori di beneficiare dei vantaggi offerti dalla libera circolazione dei prodotti all'interno del mercato comune. Nel fissare l'ammenda è stato peraltro considerato il diverso ruolo avuto dalle parti nella definizione e nell'attuazione delle misure volte a limitare o impedire le esportazioni dall'Olanda. La Commissione ha pertanto comminato una sanzione pari a 43 milioni di euro alla società Opel Nederland, mentre non ha imposto alcuna sanzione pecuniaria ai concessionari della rete olandese Opel, ritenendo che questi non avessero svolto un ruolo attivo ai fini dell'infrazione contestata.

Nel dicembre 2000, la Commissione ha riadottato una sua precedente decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81 nei confronti della società belga Solvay, leader mondiale nella produzione di carbonato di sodio, e della società tedesca CFK, operante nello stesso mercato. La decisione originaria era stata precedentemente annullata dalla Corte di Giustizia europea per un vizio di forma. L'accordo oggetto della decisione consisteva nella fissazione del volume di vendite di CFK sul mercato tedesco e nell'impegno al riacquisto, da parte di Solvay, delle eventuali eccedenze, al fine di mantenere il prezzo del carbonato di sodio artificialmente elevato su tale mercato. Mentre CFK non aveva fatto appello contro la prima decisione, provvedendo al pagamento della relativa sanzione di 1 milione di euro, Solvay aveva presentato ricorso impugnando il provvedimento della Commissione in quanto l'autenticazione della decisione, consistente nell'apposizione della firma da parte del Presidente e del Segretario Generale della Commissione, era avvenuta successivamente alla notifica della decisione stessa alle parti. Nella sua nuova decisione, la Commissione ha pertanto confermato l'esistenza della violazione, così come la sanzione di 3 milioni di euro comminata nei confronti di Solvay.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) della Commissione n. 1475/95 del 28 giugno 1995, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela in GUCE L 145/25 del 29 giugno 1995.

Un'ultima decisione di divieto, adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 81.1 nel dicembre 2000, ha riguardato il gruppo britannico JC Bamford (JCB), uno dei principali produttori mondiali di macchinari per la movimentazione a uso dei settori edile, agricolo e industriale, nonché i rivenditori autorizzati appartenenti alla sua rete di distribuzione. Nel corso del procedimento, avviato a seguito di una denuncia presentata da un rivenditore francese non appartenente alla rete distributiva di JCB, la Commissione ha accertato che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, il gruppo JCB aveva posto in essere una serie di accordi e pratiche concordate con i propri concessionari esclusivi al fine di segmentare i mercati nazionali e di assicurare ai propri prodotti una protezione territoriale assoluta all'interno del mercato comune. In particolare, le pratiche poste in essere da JCB e dai suoi distributori avevano introdotto restrizioni alle vendite al di fuori dei territori assegnati in esclusiva, nonché all'acquisto di macchinari tra distributori autorizzati in diversi Stati membri, un sistema di incentivi e di penalizzazioni inteso a scoraggiare le vendite all'esterno dei territori esclusivi e, in alcuni casi, meccanismi di fissazione congiunta dei prezzi di rivendita e degli sconti da praticare in diverse aree geografiche. A causa di tali restrizioni, che le risultanze istruttorie hanno dimostrato essere state attuate quanto meno nel Regno Unito, in Francia, in Italia e in Irlanda, gli acquirenti dei prodotti della società JCB non hanno potuto beneficiare delle consistenti differenze di prezzo esistenti tra diversi Stati membri per uno stesso tipo di macchinario. La Commissione ha imposto alle parti di porre fine ai suddetti comportamenti e di modificare i propri accordi in modo da rispettare le regole comunitarie di concorrenza applicabili al settore della distribuzione. Inoltre, in considerazione della gravità delle infrazioni e della loro significativa durata, la Commissione ha inflitto alla sola JCB un'ammenda complessivamente pari a 39,6 milioni di euro, ritenendo invece essenzialmente strumentale il ruolo svolto dai distributori autorizzati della rete JCB.

Nel corso del 2000, la Commissione ha adottato due decisioni di esenzione individuale in relazione ad altrettante fattispecie di collaborazione fra imprese che, pur incidendo in misura sensibile sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri, sono state ritenute idonee a produrre effetti complessivamente positivi sul mercato e tali da soddisfare le condizioni previste dall'articolo 81.3 del Trattato.

La prima decisione di esenzione individuale è stata adottata nel gennaio 2000 relativamente a un'intesa notificata alla Commissione dal Consiglio Europeo dei Produttori di Apparecchi Domestici (CECED) e volta a ridurre l'impatto ambientale derivante dal consumo di energia elettrica collegato all'utilizzo di lavatrici. All'accordo aveva aderito la quasi totalità dei produttori e importatori di lavatrici a uso domestico operanti nello Spazio economico europeo, i quali si erano impegnati, in particolare, a cessare la produzione e l'importazione di lavatrici caratterizzate da un minore grado di efficienza energetica. Le società aderenti all'accordo si

erano inoltre impegnate a promuovere lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie e delle tecniche di risparmio energetico e ad aumentare le informazioni ai consumatori riguardo alle modalità più razionali ed ecologiche di utilizzo delle lavatrici. La Commissione ha ritenuto che, sebbene l'accordo fosse tale da incidere in misura sensibile sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario, le condizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 81 fossero nondimeno soddisfatte, con particolare riferimento ai benefici netti derivanti per i consumatori dalla disponibilità di prodotti più efficienti e tecnologicamente più avanzati, nonché dalla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti connesse alla generazione di energia elettrica. La Commissione ha rilevato inoltre che l'accordo non avrebbe determinato l'eliminazione della concorrenza tra le parti relativamente ai prezzi e alle caratteristiche generali dei prodotti, né avrebbe in ogni caso precluso le importazioni da parte di terzi. L'esenzione accordata dalla Commissione, la prima relativa a un'intesa mirante a migliorare le caratteristiche ambientali dei prodotti, ha validità fino al 31 dicembre 2001.

La seconda esenzione individuale è stata concessa, nel maggio 2000, a una serie di accordi conclusi tra i membri dell'Unione europea di Radiotelevisione (UER), un'associazione tra enti radiotelevisivi europei che svolge, in particolare, attività di coordinamento e promozione degli scambi di programmi radiofonici e televisivi fra gli associati nell'ambito dell'Eurovisione. Gli accordi esentati avevano a oggetto, tra l'altro, l'acquisizione collettiva e la ripartizione dei diritti relativi alla trasmissione televisiva di avvenimenti sportivi e il regime per l'accesso di terzi ai diritti sui programmi sportivi dell'Eurovisione. La Commissione ha ritenuto che, sebbene le disposizioni contenute in tali accordi fossero suscettibili di restringere la concorrenza fra i membri dell'associazione, esse avrebbero tuttavia determinato miglioramenti rilevanti nella produzione e distribuzione dei servizi televisivi. Attraverso l'acquisizione collettiva e la ripartizione dei diritti, infatti, gli aderenti all'Eurovisione sarebbero stati in grado di assicurare una più vasta diffusione di un maggior numero di eventi sportivi e di migliore qualità. Questo avrebbe determinato, in particolare per le emittenti minori o situate nei paesi più piccoli, un incremento nell'offerta di programmi sportivi di elevata qualità di cui avrebbero beneficiato principalmente i telespettatori. La Commissione ha ritenuto, inoltre, che la cooperazione tra le emittenti all'interno di UER avrebbe potuto contribuire allo sviluppo di un mercato unico europeo nel settore radiotelevisivo. L'esenzione è stata quindi concessa fino al 31 dicembre 2005 e subordinata al rispetto di oneri e condizioni volti principalmente ad assicurare a terzi, a condizioni ragionevoli e non discriminatorie, l'accesso ai contratti relativi ai diritti televisivi acquisiti dall'UER.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha adottato due decisioni di attestazione negativa ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento n. 17/62, constatando in entrambi i casi il carattere non restrittivo della concorrenza delle intese a essa notificate.

La prima di tali decisioni, adottata nel giugno 2000, ha riguardato i contratti-tipo di locazione utilizzati per l'affitto di esercizi “*on-licensed*”<sup>6</sup> dalle società britanniche *Inntrepreneur Pub Company Limited (IPCL)* e *Spring Inns Limited (Spring)*. Le due società, entrambe proprietarie di catene di pub nel Regno Unito, sono controllate dalla società “*The Grand Pub Company Ltd*” (*GPC*). La Commissione ha ritenuto che il mercato interessato fosse quello della distribuzione della birra nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande sul posto e che tale mercato dovesse limitarsi al Regno Unito in ragione delle specifiche caratteristiche della domanda e del contesto regolamentare. I contratti-tipo di locazione in questione includono, in aggiunta al contratto di locazione vero e proprio, vincoli relativi alle modalità di commercializzazione di birra nei locali. In particolare, e salvo alcune specifiche eccezioni, il locatario è tenuto generalmente ad acquistare e vendere nel proprio locale solo le marche di birra indicate da *IPCL* e *Spring*. La Commissione, nella valutazione degli accordi, ha evidenziato il fatto che le parti sono proprietarie di catene di pub e, non essendo integrate a monte nella produzione di birra, non hanno necessariamente interesse a distribuire esclusivamente specifiche marche. Le marche indicate ai locatari dalle parti vengono infatti selezionate tra quelle prodotte da una varietà di operatori nazionali e regionali, per cui i contratti di locazione oggetto della notifica non comportano rischi significativi di restrizione delle opportunità di accesso al mercato britannico *on-licensed* da parte di produttori nazionali ed esteri. In virtù di tali considerazioni la Commissione ha ritenuto che i contratti di esclusiva e gli obblighi contenuti negli accordi notificati non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1 del Trattato.

La seconda decisione di attestazione negativa, adottata nel dicembre 2000, è quella con la quale la Commissione ha esonerato *Unisource*, impresa comune di telecomunicazioni controllata congiuntamente dall'olandese *Koninklijke KPN NV*, dalla svizzera *Swisscom AG* e dalla svedese *Telia Ab*, dall'obbligo di comunicarle regolarmente alcune informazioni, così come stabilito in una precedente decisione d'esenzione adottata nel novembre 1997 nei confronti della medesima impresa. Le imprese madri, pur mantenendo gli accordi fino alla loro scadenza, hanno infatti notificato alla Commissione la loro decisione di abbandonare l'alleanza nella forma inizialmente prevista e di rinunciare all'originaria strategia di espansione internazionale in considerazione dell'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni avvenuta negli ultimi anni e delle perdite accumulate nello stesso periodo. In particolare, *Unisource* ha concluso la cessione della maggior parte delle proprie attività, conservando solamente quelle relative alla prestazione di servizi di telecomu-

<sup>6</sup> Gli esercizi muniti di licenza completa di vendita al minuto e al consumo (*on-licensed*) sono quelli autorizzati a vendere bevande alcoliche per il consumo sia sul luogo di vendita che all'esterno di questo, a differenza degli esercizi muniti unicamente di licenza al minuto (*off-licensed*), come i supermercati, che sono autorizzati a vendere esclusivamente per il consumo esterno ai propri locali.

nificazione a valore aggiunto a imprese multinazionali. Sono inoltre venuti meno i patti di non concorrenza contenuti negli accordi originari e diventate obsolete le clausole di distribuzione esclusiva tra talune società controllate di Unisource e i suoi azionisti, in quanto tali società sono state cedute o hanno cessato la loro attività. Pertanto, in considerazione della natura dei cambiamenti intervenuti nelle operazioni di Unisource, il rischio di un coordinamento della strategia concorrenziale delle imprese madri è stato ritenuto molto remoto. La Commissione ha quindi revocato la precedente decisione di esenzione, sostituendola con una decisione di attestazione negativa, cioè di non applicabilità dell'articolo 81.1.

Nel corso del 2000 la Commissione si è pronunciata in merito a due casi di violazione dell'articolo 82. Lo sfruttamento abusivo di posizione dominante è stato contestato alle società produttrici di carbonato di sodio Solvay e ICI, entrambe già precedentemente destinatarie di analoghe decisioni della Commissione annullate per vizi di forma dalla Corte di Giustizia nell'aprile 2000. La società belga Solvay è il leader mondiale nel mercato del carbonato di sodio, mentre ICI detiene una posizione dominante nell'analogo mercato del Regno Unito. Le due società avevano posto in essere, nel corso degli anni Ottanta, una serie di pratiche miranti a escludere i potenziali concorrenti nelle rispettive zone di influenza. A tal fine, infatti, Solvay e ICI avevano utilizzato un sistema di fornitura in base al quale esse offrivano, ciascuna nel proprio mercato e ai propri clienti, sconti segreti di entità consistente sulle quantità acquistate in eccesso rispetto a una quota base prestabilita. Inoltre, la concessione di tali sconti e di altre agevolazioni finanziarie veniva subordinata al rispetto, da parte dei clienti, di impegni di approvvigionamento esclusivo. In considerazione della gravità degli effetti restrittivi della concorrenza derivanti dalle pratiche poste in essere dalle due società, la Commissione, nel dicembre 2000, ha pertanto confermato le decisioni precedentemente adottate nei confronti di Solvay e ICI, così come l'entità delle relative sanzioni pari, rispettivamente, a 20 milioni e a 10 milioni di euro.

Con riferimento all'attività di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, nel corso del 2000 la Commissione ha adottato 345 decisioni in applicazione del Regolamento n. 4064/89<sup>7</sup>. Sei sono i casi in cui la Commissione, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, ha disposto il rinvio dell'operazione di concentrazione alle Autorità competenti degli Stati membri interessati; in quattro di questi casi il rinvio è stato soltanto parziale.

La maggior parte delle concentrazioni notificate non presentava aspetti problematici dal punto di vista concorrenziale ed è stata autorizzata senza

<sup>7</sup> Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 395/1 del 30 dicembre 1989, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

avviare una formale procedura istruttoria. In 28 casi, tuttavia, l'autorizzazione è stata concessa soltanto a seguito di modifiche apportate dalle imprese al progetto di concentrazione originariamente comunicato alla Commissione o subordinatamente al rispetto di impegni specificamente assunti dalle parti al fine di rendere l'operazione compatibile con il mercato comune.

Nello stesso periodo la Commissione ha portato a termine 17 istruttorie relative ad altrettante operazioni di concentrazione. Di queste, 15 si sono concluse con una decisione di autorizzazione, adottata dalla Commissione a seguito di modifiche apportate dalle imprese all'operazione inizialmente notificata (3 casi), ovvero condizionata al rispetto degli impegni assunti dalle parti nel corso del procedimento al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali della concentrazione (12 casi). Due operazioni di concentrazione sono state infine vietate, in quanto ritenute incompatibili con il mercato comune.

La prima operazione vietata riguardava l'acquisizione di una partecipazione di controllo di AB Scania da parte di AB Volvo. La Commissione ha ritenuto che in considerazione delle elevate quote di mercato complessivamente detenute dalle parti, la concentrazione, attraverso l'eliminazione del principale concorrente di Volvo, avrebbe sensibilmente modificato, a svantaggio dei clienti, la struttura dei diversi mercati direttamente interessati dall'operazione: quello degli autocarri pesanti in Svezia, Norvegia, Finlandia e Irlanda; degli autobus da turismo in Finlandia e Regno Unito; degli autobus interurbani in Svezia, Danimarca, Norvegia e Finlandia; degli autobus urbani in Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia e Irlanda. L'indagine ha inoltre rilevato la presenza in tali mercati di consistenti barriere all'entrata legate agli elevati costi degli investimenti in tecnologia, alla necessità di creare un'estesa rete di servizio post-vendita e al significativo grado di fedeltà dei consumatori alle due marche. Ad avviso della Commissione, pertanto, la concentrazione avrebbe permesso a Volvo di acquisire una posizione dominante tale da restringere in misura significativa e durevole la concorrenza nei diversi mercati rilevanti. La Commissione ha inoltre ritenuto che gli impegni proposti da Volvo nel corso del procedimento, peraltro di natura prevalentemente non strutturale e comunque limitati solo ad alcuni dei mercati geografici rilevanti, fossero insufficienti a risolvere i problemi concorrenziali individuati e ha quindi proibito la concentrazione.

La seconda operazione dichiarata incompatibile con il mercato comune è il progetto di fusione tra MCI Worldcom, primo fornitore mondiale di connessioni a Internet, e Sprint Corp., uno dei suoi principali concorrenti. L'operazione, notificata sia alla Commissione che alle autorità antitrust statunitensi, è stata oggetto di un esame parallelo da parte di entrambe le autorità che, pur conducendo indagini indipendenti, in conformità all'accordo di cooperazione concluso nel 1991 tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sull'applicazione delle rispettive norme di concorrenza, hanno tuttavia attivamente collaborato tra loro e sono state in grado, grazie al consenso delle parti, di discutere e confrontare le informazioni raccolte nel corso

dei rispettivi procedimenti, nonché i profili anticoncorrenziali dell'operazione e l'efficacia dei possibili rimedi. Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'indagine, la Commissione ha ritenuto che, nei quindici Stati membri dell'Unione europea, la nuova impresa risultante dalla fusione avrebbe acquisito una posizione dominante nel mercato dei servizi di connessione globale a Internet e sarebbe stata in grado di influenzare i prezzi praticati dai concorrenti e di fissare i propri indipendentemente dai clienti finali. La Commissione ha inoltre giudicato insufficienti, ai fini di una concreta e immediata soluzione dei problemi concorrenziali derivanti dall'operazione, gli impegni proposti dalle parti relativamente alla cessione delle attività di Sprint nel mercato dei servizi di connessione universale a Internet. La decisione di divieto è stata adottata nonostante il formale ritiro della notificazione effettuato dalle parti il giorno immediatamente precedente alla decisione della Commissione. Quest'ultima ha infatti ritenuto che, essendo stata ormai completata l'istruttoria, il procedimento dovesse comunque concludersi con una decisione formale, anche perché l'accordo tra le parti non era stato formalmente annullato e doveva quindi considerarsi ancora giuridicamente vincolante. Va infine segnalato che il ritiro della notificazione è intervenuto il giorno successivo alla parallela decisione del Dipartimento di Giustizia statunitense di opporsi all'operazione; decisione adottata a seguito di un'indagine che, pur rilevando la sussistenza di effetti anticoncorrenziali anche in relazione ad altri mercati dei servizi di telecomunicazione, è peraltro giunta a conclusioni analoghe a quelle della Commissione circa l'impatto restrittivo della concentrazione sul mercato dei servizi di connessione universale a Internet e l'inadeguatezza dei rimedi al riguardo proposti dalle parti.

***Proposta di Regolamento del Consiglio concernente l'applicazione degli articoli 81 e 82***

Nel settembre 2000 la Commissione ha pubblicato una proposta di Regolamento concernente la riforma complessiva della disciplina comunitaria in materia di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, dando così formalmente avvio alla discussione e all'esame del progetto da parte degli Stati membri, tuttora in corso all'interno del gruppo di lavoro "Concorrenza" del Consiglio.

La proposta della Commissione persegue l'obiettivo di una generale riforma del sistema di applicazione delle regole comunitarie di concorrenza in materia di intese e abusi di posizione dominante, quale attualmente previsto dal Regolamento n. 17/62 del Consiglio. La riforma è volta principalmente a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi connessi all'attuale regime di notificazione e di preventiva autorizzazione degli accordi, delle decisioni e delle pratiche soggetti al divieto dell'articolo 81.1 del Trattato, e a promuovere un rafforzamento complessivo della politica e degli strumenti di applicazione delle regole comunitarie di tutela della concorrenza, anche attraverso un più efficiente utilizzo delle risorse disponibili.



A tal fine il documento elaborato dalla Commissione prevede in particolare:

- i) il passaggio dall'attuale sistema di notificazione e autorizzazione preventiva degli accordi, delle decisioni e delle pratiche restrittivi della concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1, a un regime di "eccezione legale" in base al quale tali accordi, decisioni e pratiche saranno leciti e validi *ab initio*, e senza la necessità di una preventiva decisione in tal senso, laddove siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 81.3;
- ii) che, oltre alla Commissione, anche le autorità di concorrenza e gli organi giudiziari degli Stati membri siano competenti ad accertare la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 81.3 ai fini dell'inapplicabilità del divieto ex articolo 81.1.

Si tratta di proposte che, qualora accolte, avrebbero effetti innovativi di larga portata e di assoluta rilevanza sull'intero sistema dei rapporti e dei meccanismi istituzionali di tutela della concorrenza in ambito comunitario. La diretta applicabilità dell'articolo 81.3 a opera sia della Commissione, sia delle autorità amministrative e dei giudici nazionali, consentirebbe infatti di ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi connessi all'attuale regime autorizzatorio, liberando risorse importanti ai fini di una più efficace azione di individuazione e di sanzionamento delle fattispecie anticoncorrenziali di maggiore gravità, quali gli accordi di cartello, le pratiche di restrizione dell'accesso ai mercati e gli abusi di posizione dominante. Inoltre, l'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nell'applicazione dell'articolo 81.3 favorirebbe una più diffusa applicazione delle norme comunitarie a livello nazionale, creando così i presupposti per una più intensa ed efficace cooperazione sia in senso verticale (tra Commissione e autorità nazionali) sia in senso orizzontale (tra le autorità dei singoli Stati membri).

Oltre alla diretta applicabilità dell'articolo 81.3, la proposta della Commissione prevede il principio dell'applicazione esclusiva del diritto comunitario ai comportamenti d'impresa che siano tali da pregiudicare il commercio tra Stati membri. L'articolo 3 del progetto di Regolamento stabilisce infatti che a tali comportamenti si applicano unicamente le norme del diritto comunitario della concorrenza, a esclusione delle legislazioni nazionali in materia. Questa disposizione, diretta essenzialmente a garantire il trattamento omogeneo e coerente di accordi e pratiche che hanno effetti sugli scambi intracomunitari, modificherebbe quindi sostanzialmente l'attuale sistema di rapporti tra normativa comunitaria e normative nazionali, che ha finora consentito l'applicazione parallela di tali normative entro i limiti fissati dal principio giurisprudenziale del primato del diritto della concorrenza comunitario in caso di conflitto.

Il progetto di Regolamento prevede altresì un rafforzamento complessivo dei poteri di indagine e di sanzionamento della Commissione, tra cui in particolare la possibilità di accedere, previa autorizzazione del giudice nazionale, ai domicili privati del personale delle imprese, di apporre sigilli ai loca-

li e ai documenti aziendali e di esigere dalle imprese aderenti ad associazioni il pagamento di ammende comminate alle stesse associazioni. A questi si aggiungono i poteri attribuiti alla Commissione relativamente all'imposizione di rimedi strutturali, all'adozione di misure provvisorie e all'accettazione di impegni con efficacia vincolante, per le parti, anche nei confronti di terzi.

La proposta stabilisce infine una più stretta collaborazione tra Commissione e autorità nazionali nell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza, basata su meccanismi di informazione reciproca, di consultazione e di coordinamento, al fine di evitare la duplicazione di procedimenti e decisioni formali su medesime fattispecie e di assicurare un'applicazione efficace e coerente della disciplina comunitaria in materia di intese e abusi di posizione dominante. In questa medesima prospettiva il progetto della Commissione prevede inoltre un rafforzamento dei meccanismi di cooperazione orizzontale tra autorità nazionali di concorrenza. Ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie di concorrenza viene infatti consentito lo scambio di informazioni confidenziali, sia tra la Commissione e le autorità nazionali, sia tra queste ultime, così come la possibilità per le autorità di concorrenza degli Stati membri di effettuare indagini sul proprio territorio in nome e per conto di altre autorità nazionali.

### ***Riforma del trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza***

Nel novembre 2000, la Commissione ha adottato nuove regole per il trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza, mediante la revisione e l'aggiornamento dei preesistenti Regolamenti di esenzione in materia di accordi di specializzazione<sup>8</sup> e di ricerca e sviluppo<sup>9</sup>, nonché la predisposizione di una Comunicazione sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato agli accordi di cooperazione orizzontale<sup>10</sup>.

Analogamente a quanto già avvenuto in sede di revisione della disciplina comunitaria in materia di intese verticali, le nuove regole privilegiano un approccio più flessibile e meno formalistico nella valutazione delle intese orizzontali e orientato, tramite l'utilizzo congiunto di Regolamenti di esenzione e Comunicazioni interpretative, a favorire una sostanziale semplifica-

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 2658/2000 della Commissione del 29 novembre 2000 relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di specializzazione, in GUCE L 304/3 del 5 dicembre 2000, che sostituisce il precedente Regolamento (CEE) n. 417/85 della Commissione del 19 dicembre 1984, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

<sup>9</sup> Regolamento CE n. 2659/2000 della Commissione del 29 novembre 2000, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi in materia di ricerca e sviluppo, in GUCE L 304/7 del 5 dicembre 2000, che sostituisce il precedente Regolamento (CEE) n. 418/85 della Commissione del 19 dicembre 1984, in GUCE L 53/5 del 22 febbraio 1985.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale*, in GUCE C 3/2 del 6 gennaio 2001.

zione delle procedure amministrative e a fornire alle imprese strumenti adeguati per valutare la compatibilità dei singoli accordi con le disposizioni dell'articolo 81. Tale approccio si basa principalmente sull'analisi del potere di mercato eventualmente detenuto dalle imprese partecipanti a un determinato accordo di cooperazione, nonché sulla considerazione del contesto economico nel quale l'accordo stesso si inserisce.

Rispetto ai precedenti, i due nuovi Regolamenti di esenzione per categoria, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2010, consentono alle imprese margini di libertà e di flessibilità significativamente più ampi relativamente alla scelta delle loro modalità di cooperazione e alla definizione dei relativi rapporti contrattuali. Nel nuovo regime, infatti, il sistema preesistente, basato sull'espressa e dettagliata indicazione delle clausole (cosiddette clausole bianche) coperte dall'esenzione, è stato sostituito da un'esenzione generale applicabile, subordinatamente al rispetto di determinate condizioni, a tutte le previsioni contrattuali attraverso le quali le parti decidono di regolare i propri rapporti di cooperazione in materia di ricerca e sviluppo o di specializzazione.

In linea generale, le condizioni alle quali è subordinato il beneficio dell'esenzione riguardano, da un lato, la quota di mercato complessivamente detenuta dalle imprese concorrenti che partecipano all'accordo e, dall'altro, l'assenza nell'accordo stesso di alcune restrizioni concorrenziali considerate particolarmente gravi. In particolare, per gli accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo cui partecipino imprese tra loro (effettivamente o potenzialmente) concorrenti l'esenzione per categoria è applicabile se la quota di mercato detenuta congiuntamente da tali imprese non supera, rispettivamente, il 20% e il 25%<sup>11</sup>. Al di sopra di queste soglie, peraltro, gli accordi rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, possono comunque essere oggetto di una valutazione individuale ai sensi dell'articolo 81.3.

Inoltre, indipendentemente dalla quota di mercato complessivamente detenuta dalle parti, entrambi i Regolamenti prevedono l'esclusione dal beneficio dell'esenzione per gli accordi che contengono restrizioni particolarmente gravi della concorrenza (cosiddette *hard core*), quali ad esempio la fissazione dei prezzi di vendita, la limitazione della produzione o delle vendite e la ripartizione dei mercati o della clientela. Va a tale proposito menzionato che, in presenza di simili clausole restrittive, la non applicabilità dell'esenzione si estende alla totalità dell'accordo<sup>12</sup>.

Infine, a differenza di quanto previsto nel Regolamento comunitario sulle intese verticali, il potere di revocare l'esenzione resta attribuito alla competenza esclusiva della Commissione, che può esercitarlo qualora un accordo di spe-

<sup>11</sup> Nel precedente Regolamento di esenzione in materia di accordi di ricerca e sviluppo la soglia prevista era invece pari al 20%.

<sup>12</sup> Sul principio di non separabilità, si veda in particolare il punto 37 delle linee direttrici in materia di accordi di cooperazione orizzontale.

cializzazione o di ricerca e sviluppo, pur formalmente ricompreso nell'ambito di applicazione del corrispondente Regolamento di esenzione per categoria, produca tuttavia effetti incompatibili con le condizioni di cui all'articolo 81.3.

Le linee direttrici rappresentano l'altro elemento fondamentale della recente riforma delle regole comunitarie di concorrenza in materia di trattamento delle intese orizzontali. La Comunicazione della Commissione illustra infatti i principi generali e i criteri interpretativi per la valutazione, ai sensi dell'articolo 81, degli accordi di cooperazione tra imprese concorrenti<sup>13</sup>. Benché complementari e integrative rispetto ai due citati Regolamenti, le linee guida hanno un ambito di applicazione più ampio che include, oltre agli accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo non coperti dai relativi Regolamenti di esenzione per categoria, anche gli accordi di produzione, di acquisto, di commercializzazione, di standardizzazione e quelli relativi alla tutela dell'ambiente.

Per ciascuna di queste tipologie di accordi le linee direttrici forniscono indicazioni ed esempi specifici riguardo agli elementi da considerare ai fini di una corretta analisi e valutazione delle diverse forme e modalità di cooperazione, sia sotto il profilo dell'applicabilità dell'articolo 81.1, sia in merito alla rispondenza dell'accordo alle condizioni previste dall'articolo 81.3 per un'eventuale esenzione individuale.

L'analisi delle diverse tipologie di accordi fa tuttavia riferimento a un insieme di principi fondamentali sostanzialmente comune. Per quanto riguarda in particolare l'applicabilità dell'articolo 81.1, le linee direttrici ribadiscono la presunzione circa il carattere generalmente restrittivo degli accordi di cooperazione volti a fissare i prezzi, a limitare la produzione e a ripartire i mercati, la clientela o le fonti di approvvigionamento<sup>14</sup>. Ciò in ragione degli effetti esclusivamente o prevalentemente negativi che tali accordi normalmente producono sui prezzi, sulle quantità prodotte, sull'innovazione o sulla varietà e la qualità dei beni e servizi offerti, indipendentemente dal potere di mercato detenuto dalle imprese a essi partecipanti.

Al tempo stesso, il documento della Commissione individua come generalmente non restrittive alcune forme di cooperazione che, per loro stessa natura, non implicano un coordinamento del comportamento concorrenziale delle imprese nel mercato. Si tratta, ad esempio, degli accordi tra non concorrenti, degli accordi tra imprese concorrenti che non potrebbero svolgere indipendentemente il progetto o l'attività oggetto della cooperazione, o degli

<sup>13</sup> Va peraltro osservato che i criteri contenuti nelle linee direttrici non riguardano l'altro requisito necessario per l'applicabilità dell'articolo 81, cioè la capacità di un determinato accordo di pregiudicare gli scambi intracomunitari, la cui effettiva sussistenza deve pertanto essere valutata caso per caso.

<sup>14</sup> Fatta eccezione per i casi in cui tali restrizioni siano direttamente connesse e necessarie all'attuazione di un accordo di per sé non restrittivo (ovvero suscettibile di esenzione), come per esempio le clausole relative all'allocazione della produzione nell'ambito di un'impresa comune di produzione.

accordi che riguardano un'attività che non incide sui principali parametri della concorrenza<sup>15</sup>.

Per le altre tipologie di accordi la valutazione in ordine all'applicabilità dell'articolo 81.1 dipende da un esame più approfondito della specifica natura dell'accordo e della posizione di mercato delle imprese, che deve tener conto anche di fattori ulteriori relativi alla struttura e alle caratteristiche dei mercati interessati dalla cooperazione, quali il grado di concentrazione, la stabilità delle quote di mercato nel tempo, le barriere all'entrata, il potere contrattuale degli acquirenti e/o fornitori, le caratteristiche dei prodotti e della domanda. In altre parole, l'idoneità delle modalità di cooperazione prescelte dalle imprese a produrre effetti restrittivi della concorrenza dovrà sempre essere verificata, di volta in volta, sulla base di un'analisi complessiva del contesto economico e di mercato nel quale un determinato accordo è destinato a operare.

Per quanto concerne infine la valutazione degli accordi di cooperazione ai fini di un'eventuale esenzione individuale, le linee direttrici richiamano le condizioni generali stabilite in proposito dall'articolo 81.3, relative alla capacità dell'accordo di generare apprezzabili benefici economici per i consumatori - attraverso il miglioramento della produzione e/o distribuzione dei prodotti, ovvero una più rapida introduzione e diffusione delle innovazioni - senza contestualmente dar luogo alla creazione o al rafforzamento di posizioni dominanti nel mercato o introdurre restrizioni concorrenziali non strettamente necessarie al conseguimento di tali benefici. Per le diverse tipologie di accordo le linee guida forniscono inoltre, anche mediante esempi illustrativi, indicazioni specifiche in merito agli elementi da considerare per verificare se, in che termini e in quali circostanze, una particolare forma di collaborazione tra imprese concorrenti sia in concreto tale da soddisfare ciascuna delle condizioni di cui all'articolo 81.3 e possa quindi essere oggetto di un'esenzione individuale.

### ***Linee direttrici in materia di restrizioni verticali***

Nel maggio 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione contenente le linee direttrici in materia di restrizioni verticali<sup>16</sup>, completando così il processo di riforma della disciplina comunitaria delle intese verticali, già in larga parte realizzato con l'adozione del relativo Regolamento di esenzione n. 2790/99, entrato effettivamente in vigore nel giugno 2000<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Come nel caso degli accordi "puri" di ricerca e sviluppo che non prevedono lo sfruttamento in comune dei risultati tramite la concessione di licenze, la produzione o la commercializzazione.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sulle restrizioni verticali*, in GUCE C 291/1 del 13 ottobre 2000.

<sup>17</sup> Regolamento (CE) della Commissione n. 2790/99 del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, in GUCE L 336/21 del 29 dicembre 1999.

Le linee guida rappresentano lo strumento interpretativo del citato Regolamento di esenzione per categoria, di cui chiariscono la portata e l'ambito di applicazione. Al tempo stesso, la Comunicazione della Commissione individua e definisce i principi e il quadro analitico generale per l'esame degli accordi verticali non coperti dal Regolamento, al fine di facilitare l'autonoma valutazione da parte delle imprese circa la compatibilità di questi accordi con le regole comunitarie di concorrenza, nonché di garantire l'applicazione omogenea e coerente di tali regole da parte delle autorità antitrust e dei giudici nazionali.

Il documento individua innanzitutto alcune tipologie di intese verticali che normalmente non rientrano nel divieto di cui all'articolo 81.1, in quanto generalmente non suscettibili di restringere in misura apprezzabile la concorrenza o di pregiudicare significativamente gli scambi intracomunitari. Si tratta, in particolare, degli accordi di agenzia commerciale<sup>18</sup>, dei cosiddetti accordi di importanza minore e di quelli fra piccole e medie imprese.

Riguardo agli accordi di agenzia, la Commissione specifica che questi sono esclusi dall'applicazione dell'articolo 81.1 laddove il rappresentante non assuma alcun tipo di rischio finanziario o commerciale, o sostenga solo rischi non significativi, in relazione alle attività svolte per conto del rappresentato. Ciò, tuttavia, a condizione che l'accordo non sia tale da agevolare comportamenti collusivi tra imprese concorrenti e non preveda restrizioni (come le clausole di non concorrenza) che producano effetti di esclusione nel mercato rilevante dei beni o servizi oggetto del rapporto contrattuale di agenzia.

Relativamente agli accordi verticali di importanza minore, cioè quelli tra imprese con una quota complessiva di mercato non superiore al 10%<sup>19</sup>, e agli accordi tra piccole e medie imprese, le linee guida confermano, in linea generale, la non applicabilità dell'articolo 81.1 in assenza di restrizioni gravi (quali le clausole di fissazione dei prezzi di rivendita o di protezione territoriale) e di effetti cumulativi di limitazione della concorrenza nel mercato rilevante. Viene inoltre precisato che, per mancanza di un interesse comunitario sufficiente, la Commissione si asterrà in genere dall'avviare un procedimento nei confronti di accordi verticali tra piccole e medie imprese eccezionalmente rientranti nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 81.1, a meno che le imprese coinvolte detengano, congiuntamente o individualmente, una posizione dominante in una parte sostanziale del mercato comune.

La Comunicazione fornisce altresì indicazioni in merito alla natura degli accordi verticali oggetto del Regolamento n. 2790/99, alle condizioni di applicabilità o di esclusione dal beneficio dell'esenzione e ai presupposti e

<sup>18</sup> Questa parte delle linee direttrici sostituisce la precedente Comunicazione della Commissione relativa ai contratti di rappresentanza esclusiva stipulati con rappresentanti di commercio, in GUCE 139 del 24 dicembre 1962.

<sup>19</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non sono contemplati dall'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato, in GUCE C 372/13 del 9 dicembre 1997.



alle procedure per la revoca del beneficio in casi individuali o per l'eventuale disapplicazione del Regolamento in presenza di effetti cumulativi di restrizione della concorrenza in determinati mercati.

In particolare, per quanto riguarda la generale presunzione di legalità prevista dal Regolamento per gli accordi verticali in cui la quota di mercato del fornitore (o dell'acquirente nel caso di accordi di fornitura esclusiva<sup>20</sup> non sia superiore al 30%, le linee direttrici precisano che tale quota si riferisce al mercato nel quale i beni o servizi oggetto del contratto vengono venduti (o acquistati, nel caso di accordi di fornitura esclusiva) e non anche ai mercati a monte e a valle. Secondo la Commissione, infatti, in assenza di un significativo potere di mercato gli effetti sui mercati a monte e a valle saranno generalmente limitati e inoltre, in caso contrario, resterebbe comunque la possibilità di revoca del beneficio dell'esenzione da parte della stessa Commissione o di un'autorità nazionale. Ai fini della valutazione individuale di intese non coperte dall'esenzione per categoria saranno invece presi in considerazione tutti i mercati rilevanti eventualmente interessati dalle restrizioni contenute nell'accordo.

Come noto, anche al di sotto della soglia del 30%, l'esenzione per categoria non è applicabile in presenza di restrizioni particolarmente gravi, specificamente previste dal Regolamento, quali la fissazione dei prezzi di rivendita e alcune forme di limitazione delle vendite da parte dell'acquirente<sup>21</sup>. In questi casi, le linee direttrici chiariscono che la non applicabilità dell'esenzione per categoria si estende alla totalità dell'accordo e che la stessa concessione di un'esenzione individuale è da ritenersi improbabile. Analogamente, il Regolamento esclude dall'esenzione per categoria, anche al di sotto della predetta soglia del 30%, determinati obblighi dell'acquirente nei confronti del fornitore, quali gli obblighi di non concorrenza di durata indeterminata o superiore a cinque anni, o quelli che si protraggono dopo la scadenza dell'accordo, nonché gli obblighi che impongano ai membri di un sistema di distribuzione selettiva di non vendere marche di particolari fornitori concorrenti<sup>22</sup>. La Comunicazione della Commissione precisa tuttavia che in questi casi il Regolamento resta applicabile alla parte restante dell'accordo verticale se questa può essere separata dagli obblighi che non beneficiano dell'esenzione.

Per gli accordi verticali non coperti dal Regolamento n. 2790/99, le linee direttrici confermano l'inesistenza di qualunque presunzione di illegalità e la possibilità che tali accordi non ricadano nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, ovvero possano beneficiare di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. Va peraltro ricordato che nel nuovo regime<sup>23</sup> gli accordi verti-

<sup>20</sup> 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 specifica o della rivendita.

<sup>21</sup> Cfr. articolo 4 del Regolamento n. 2790/99.

<sup>22</sup> Cfr. articolo 5 del Regolamento n. 2790/99.

<sup>23</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 1216 del Consiglio del 10 giugno 1999, in GUCE L 148/5 del 15 giugno 1999 che modifica il Regolamento n. 17/62/CEE, primo Regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato.

cali che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 81.3 possono essere esentati *ex tunc*, cioè dal momento della loro entrata in vigore e non più, come in precedenza, soltanto dalla data della loro notificazione alla Commissione. In questo contesto, le linee guida forniscono pertanto, in rapporto a entrambi i profili dell'articolo 81, una serie di criteri e strumenti interpretativi volti a facilitare l'autonoma valutazione degli accordi verticali da parte delle imprese e a ridurre, per quanto possibile, il ricorso precauzionale alle notifiche preventive alla Commissione.

In tal senso, la Comunicazione precisa innanzitutto che, in linea generale, gli accordi verticali possono determinare preoccupazioni dal punto di vista della concorrenza solo in presenza di uno scarso grado di concorrenza tra prodotti di marche diverse (cosiddetti *interbrand*), cioè qualora esista un certo grado di potere di mercato a livello del fornitore, dell'acquirente, o di entrambi. Dopo un'analisi dei principali effetti negativi e positivi potenzialmente derivanti dalle diverse forme di restrizioni verticali<sup>24</sup>, le linee direttrici illustrano i parametri generali per la valutazione degli accordi verticali che, per quanto riguarda in particolare l'applicabilità dell'articolo 81.1, deve tener conto, tra gli altri, di fattori quali la posizione di mercato del fornitore, dei concorrenti e dell'acquirente, gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, il grado di maturità del mercato, il livello della catena commerciale, la natura e le caratteristiche del prodotto, la durata dell'accordo e la diffusione di accordi simili nel mercato interessato. Indicazioni e criteri di analisi più specifici vengono infine forniti con riferimento a un ampio spettro di restrizioni verticali, comprendente gli accordi di non concorrenza, di distribuzione esclusiva e selettiva, di attribuzione esclusiva di clienti, nonché gli accordi di fornitura esclusiva, di franchising, di vendita abbinata e di fissazione verticale dei prezzi.

### ***Comunicazione della Commissione in materia di impegni***

Nel dicembre 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione<sup>25</sup> relativa alle misure correttive che le imprese, nell'ambito delle procedure di controllo preventivo delle concentrazioni di dimensione comunitaria, possono volontariamente proporre alla Commissione al fine di rimuovere gli eventuali effetti anticoncorrenziali altrimenti derivanti dalla realizzazione dell'operazione nella forma originariamente notificata.

Sulla base dell'esperienza maturata dalla Commissione nel corso di oltre dieci anni di applicazione del Regolamento comunitario sul controllo delle

<sup>24</sup> Il documento della Commissione individua in proposito, sulla base dei rispettivi elementi fondamentali, quattro categorie generali di restrizioni verticali, riguardanti in particolare il monomarchismo, gli accordi di distribuzione limitata, l'imposizione dei prezzi di rivendita e la compartimentazione dei mercati.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio e del Regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, in GUCE C 68/3 del 2 marzo 2001.

concentrazioni, la Comunicazione definisce i principi generali per la valutazione delle misure correttive, le principali tipologie di impegni finora accettati dalla Commissione nei singoli casi da essa esaminati, nonché le modalità da osservare nella presentazione e nell'attuazione degli impegni.

Il documento specifica innanzitutto che gli impegni presentati dalle parti devono fornire una soluzione soddisfacente e durevole ai problemi concorrenziali sollevati da una determinata operazione di concentrazione e devono poter essere attuati efficacemente entro un breve arco di tempo. A riguardo, la Commissione ritiene che i rimedi di tipo strutturale, come la dismissione di particolari attività, ovvero la cessione di quote in imprese comuni o di partecipazioni di minoranza in imprese concorrenti, siano generalmente quelli più efficaci per ripristinare una concorrenza effettiva. Tali rimedi, infatti, operando direttamente sulla struttura del mercato, impediscono la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante senza richiedere successivamente misure di sorveglianza e di controllo, a medio o a lungo termine, sull'evoluzione del mercato e sui comportamenti delle imprese.

Peraltro, la Commissione non esclude che, in talune circostanze, quali la presenza di accordi di esclusiva, di infrastrutture di rete, ovvero di brevetti, *know-how* o altri diritti di proprietà immateriale, altri tipi di misure correttive possano risultare sufficienti a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva nel mercato. Tali rimedi possono consistere nella risoluzione di accordi di fornitura o di distribuzione esclusiva preesistenti, nell'adozione di misure volte a garantire l'accesso di operatori concorrenti alle infrastrutture o alla tecnologia eventualmente indispensabili per consentire l'ingresso nel mercato, ovvero in un insieme di rimedi strutturali e di specifici obblighi di comportamento laddove la combinazione di misure correttive di diversa natura risulti necessaria in funzione delle specifiche caratteristiche dei mercati di volta in volta interessati.

L'onere relativo alla presentazione di impegni grava sulle parti. La Commissione può garantire l'esecuzione degli impegni, subordinando l'autorizzazione al rispetto di apposite condizioni e obblighi. In tal senso, ad esempio, l'attuazione di misure dirette a operare una modifica strutturale del mercato rappresenta una condizione dell'autorizzazione, la cui mancata realizzazione comporta l'automatica inefficacia della dichiarazione di compatibilità dell'operazione. Le fasi di adempimento necessarie ad assicurare l'effettiva attuazione delle misure strutturali, come per esempio la nomina di un fiduciario con mandato irrevocabile per la cessione di determinate attività, costituiscono invece degli obblighi la cui inosservanza può giustificare la revoca dell'autorizzazione da parte della Commissione e l'imposizione di ammende e penalità di mora.

Questi criteri generali sono applicabili sia nella prima fase di esame della notificazione, sia in quella successiva all'avvio di una formale procedura istruttoria. Nella prima fase, la proposta di impegni deve essere presentata

entro il termine perentorio di tre settimane dalla data di ricezione della notificazione. La proposta deve inoltre specificare dettagliatamente gli impegni che le parti intendono assumere, così da consentire una loro valutazione completa e indicare in che modo tali impegni siano idonei a risolvere i problemi concorrenziali individuati dalla Commissione. La Commissione procede quindi alla valutazione degli impegni, consultando le autorità degli Stati membri e, laddove opportuno, anche i terzi eventualmente interessati, come in particolare i concorrenti, gli acquirenti e i fornitori. Se le misure correttive vengono ritenute insufficienti la Commissione ne informa le parti le quali possono a loro volta presentare ulteriori limitate modifiche agli impegni inizialmente offerti, al solo fine di apportare chiarimenti, precisazioni o altri miglioramenti tali da garantire la fattibilità e l'efficacia degli impegni stessi.

Regole analoghe sono previste per la valutazione di impegni proposti nel corso della seconda fase di esame di un'operazione di concentrazione. In questo caso, tuttavia, le proposte di impegni devono essere presentate entro il termine di tre mesi dalla data di avvio della procedura e specificare in modo dettagliato gli aspetti sostanziali dei rimedi offerti e le relative modalità di esecuzione. Le proposte devono inoltre prendere in considerazione tutti i problemi concorrenziali sollevati dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti, spiegando in che modo gli impegni offerti risolvano tali problemi. Se, successivamente alla consultazione delle autorità degli Stati membri e, laddove opportuno, dei terzi interessati, le misure correttive proposte risultano insufficienti o inadeguate, la Commissione ne informa le parti. Eventuali successive modifiche degli impegni potranno essere accolte dalla Commissione solo nei casi in cui quest'ultima sia in grado di determinare chiaramente, senza dover ricorrere a ulteriori indagini, l'idoneità dei rimedi a rimuovere i profili anticoncorrenziali della concentrazione e vi sia tempo sufficiente per un'adeguata consultazione degli Stati membri.

Laddove il problema concorrenziale non può essere risolto attraverso l'assunzione di impegni, la Commissione ribadisce che l'unica misura possibile è il divieto dell'operazione di concentrazione. Ciò vale anche nei casi in cui l'ampiezza e la complessità delle misure correttive proposte non consentano alla Commissione di determinare con certezza la permanenza o il ripristino di condizioni di concorrenza effettiva nel mercato.

La Comunicazione precisa infine che le modalità per l'attuazione degli impegni devono essere stabilite caso per caso e, tuttavia, fornisce alcune indicazioni generali in relazione agli impegni che comportano la dismissione di una o più attività. In proposito, la Comunicazione chiarisce che le parti devono fornire una descrizione precisa ed esauriente dell'oggetto della cessione. La scelta dell'acquirente deve essere approvata dalla Commissione e deve trattarsi di un valido concorrente attuale o potenziale, indipendente e non collegato alle parti, in possesso delle risorse finanziarie, dell'esperienza e delle motivazioni necessarie per sviluppare l'azienda ceduta come forza attiva in concorrenza con le parti. Nelle more della dismissione, le parti sono tenute a garantire il mantenimento dell'indipen-

denza, dell'efficienza economica, della commerciabilità e della competitività dell'azienda da dismettere. Quanto alla vigilanza sull'attuazione degli impegni, essa è generalmente affidata a un fiduciario, la cui nomina è approvata dalla Commissione, e il cui ruolo generalmente consiste nel proporre le misure per l'adempimento degli impegni e la stesura di relazioni periodiche sull'attuazione degli impegni stessi.

### ***Comunicazione della Commissione sull'adozione di una procedura semplificata per alcuni tipi di concentrazione***

Nel luglio 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione<sup>26</sup> che introduce la possibilità del ricorso a una procedura semplificata per l'esame di alcuni tipi di concentrazione, ritenuti generalmente non problematici da un punto di vista concorrenziale.

La procedura è volta a rendere più efficace e mirato il controllo delle concentrazioni e riguarda alcune tipologie di operazioni che, in base all'esperienza della Commissione, sollevano problemi concorrenziali solo in casi del tutto eccezionali. In tali categorie rientrano in particolare:

- i) l'acquisizione, da parte di due o più imprese, del controllo congiunto di un'impresa comune che non opera (oppure opera solo marginalmente) all'interno dello Spazio Economico Europeo (SEE)<sup>27</sup>;
- ii) le concentrazioni tra imprese che non operano nello stesso mercato del prodotto e geografico o in mercati posti a monte o a valle;
- iii) le concentrazioni tra imprese che operano negli stessi mercati geografici e del prodotto (orizzontali), o in mercati posti a monte o a valle (verticali), purché le quote di mercato congiunte non superino, rispettivamente, il 15% e il 25%.

Nel valutare se una concentrazione rientra in una delle categorie elencate nella Comunicazione, la Commissione deve essere in grado di verificare in maniera sufficientemente chiara tutte le circostanze del caso. Le imprese parti dell'operazione sono pertanto tenute a fornire dati e informazioni in merito alle possibili definizioni alternative dei mercati del prodotto e geografico rispetto ai quali la concentrazione produce i suoi effetti. La Commissione mantiene, peraltro, piena discrezionalità riguardo alla definizione del mercato rilevante. Nei casi in cui tale valutazione sia difficile oppure appaia problematico il calcolo della quota di mercato detenuta dalle parti della concentrazione, la Commissione non farà uso della procedura semplificata.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, in GUCE C 217/32 del 29 luglio 2000.

<sup>27</sup> Tale fattispecie ricorre quando il fatturato dell'impresa comune o delle attività a essa conferite nel territorio SEE è inferiore ai 100 milioni di euro, ovvero il valore complessivo degli elementi dell'attivo trasferiti all'impresa comune nel territorio SEE è inferiore ai 100 milioni di euro.

La Commissione precisa che, in casi eccezionali, concentrazioni che rientrano nelle categorie definite dalla Comunicazione e che normalmente non dovrebbero sollevare seri dubbi riguardo alla loro compatibilità con il mercato comune, possono richiedere analisi maggiormente accurate e decisioni più articolate.

Nella Comunicazione sono contenuti alcuni esempi di concentrazioni per le quali è possibile che la Commissione decida di non fare uso della procedura semplificata. Si tratta in particolare delle concentrazioni che, pur riguardando imprese che non operano sullo stesso mercato rilevante, determinino un aumento del potere di mercato delle parti della concentrazione in conseguenza della combinazione di risorse finanziarie, tecnologiche o di altro tipo; delle concentrazioni conglomerali in cui una o più delle parti della concentrazione detiene, in uno dei mercati in cui risulta operante, una quota di mercato pari o superiore al 25%; dei casi in cui, come nelle operazioni che interessino mercati nuovi o poco sviluppati, sia difficile determinare con precisione la quota di mercato detenuta dalle imprese partecipanti alla concentrazione; ovvero delle concentrazioni in mercati con elevate barriere all'entrata o con altre problematiche concorrenziali.

La Commissione farà comunque ricorso alla procedura normale laddove uno Stato membro sollevi dubbi motivati riguardo al progetto di concentrazione entro tre settimane dalla data del ricevimento della copia della notifica, oppure richieda, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento n. 4064/89, il rinvio di un'operazione notificata alla Commissione. Analogamente, la procedura normale sarà utilizzata nei casi in cui terzi esprimano obiezioni sufficientemente motivate entro i termini previsti per la presentazione di osservazioni.

Sotto il profilo procedurale, la Comunicazione invita le parti, qualora intendano avvalersi della procedura semplificata, a prendere contatto con la Commissione prima della notifica, per determinare quali informazioni debbano essere fornite. A seguito di quest'ultima alcuni dettagli dell'operazione sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, con l'indicazione che essa è suscettibile di essere valutata in forma abbreviata, al fine di consentire a terzi interessati di presentare osservazioni, in particolare laddove ritengano opportuna l'apertura di un'indagine.

Nei casi in cui la Commissione decida di utilizzare la procedura semplificata, adotta una decisione in forma abbreviata. Su questo punto la Commissione ha accolto la proposta avanzata dall'Autorità, modificando quanto previsto nel progetto di Comunicazione, in cui si prevedeva il ricorso in maniera sistematica alla procedura del silenzio assenso.

La decisione assunta in forma abbreviata viene pubblicata, ai sensi dell'articolo 6(1) del Regolamento n. 4064/89, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* entro un mese dalla notifica, seguendo un formato standard contenente le informazioni in merito alla concentrazione già pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* al momento della notifica (nome delle parti, natura della con-

centrazione, settori economici interessati) e una dichiarazione di compatibilità con il mercato comune della concentrazione in quanto rientrante in una o più delle categorie elencate nella Comunicazione sulla procedura semplificata.

L'approvazione della concentrazione attraverso la procedura semplificata si applica anche alle restrizioni accessorie indicate dalle parti nella notifica che sono direttamente connesse alla realizzazione della concentrazione e a essa necessarie, ai sensi dell'articolo 6 (1)(b) del Regolamento sulle concentrazioni. La relazione diretta con la concentrazione e la necessità delle restrizioni accessorie è valutata, anche nel caso della procedura semplificata, con riferimento ai criteri oggettivi della connessione diretta e della necessità, così come previsto nella Comunicazione della Commissione relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione.<sup>28</sup>

### ***Rapporto valutativo della Commissione sull'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione per gli accordi di distribuzione di autoveicoli***

Nel novembre 2000 la Commissione ha approvato un rapporto valutativo<sup>29</sup> concernente l'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione n. 1475/95 relativo agli accordi di distribuzione di autoveicoli<sup>30</sup>. Il rapporto è volto a fornire una valutazione complessiva degli effetti derivanti dall'applicazione del Regolamento, con particolare riguardo all'impatto degli accordi esentati sui differenziali di prezzo degli autoveicoli tra i diversi Stati membri e sulla qualità del servizio offerto ai consumatori finali.

Con la pubblicazione del documento la Commissione ha inteso avviare il processo attraverso il quale dovranno essere definite le scelte comunitarie concernenti il regime giuridico applicabile agli accordi di distribuzione autoveicoli successivamente alla scadenza del vigente Regolamento di esenzione, fissata al 30 settembre 2002. Il rapporto è pertanto principalmente finalizzato all'illustrazione e all'analisi delle informazioni e degli elementi di fatto disponibili, rinviando a un momento successivo la formulazione di specifiche proposte di riforma da parte della Commissione.

Il rapporto si articola in tre principali capitoli, rispettivamente concernenti la vigente disciplina comunitaria degli accordi di distribuzione autoveicoli, l'attuale struttura del settore e l'analisi delle restrizioni consentite dal vigente Regolamento di esenzione in rapporto alle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati.

<sup>28</sup> GUCE C 203/5 del 14 agosto 1990.

<sup>29</sup> Rapporto valutativo sull'applicazione del Regolamento (CE) della Commissione n. 1475/95 (COM(2000)743 del 15 novembre 2000).

<sup>30</sup> Regolamento (CE) n. 1475/95 della Commissione, del 28 giugno 1995, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, in GUCE L 145/25 del 29 giugno 1995.

Il documento analizza in particolare se i presupposti sulla base dei quali era stato adottato il Regolamento di esenzione per il settore della distribuzione autoveicoli sussistano ancora e se gli obiettivi perseguiti siano stati effettivamente raggiunti. Sotto quest'ultimo profilo la Commissione conclude osservando che alcuni di questi obiettivi non sono stati pienamente conseguiti e che, in particolare, i consumatori non sembrano aver ottenuto una congrua parte dei benefici derivanti dall'istituzione, nel 1993, di un mercato unico europeo.

La riflessione sulla revisione del Regolamento n. 1475/95 si colloca all'interno del disegno generale di riforma della disciplina comunitaria in materia di trattamento delle intese verticali già in larga parte realizzato attraverso l'adozione, da parte della Commissione, del Regolamento di esenzione n. 2790/99 sugli accordi verticali e della relativa Comunicazione interpretativa<sup>31</sup>. La possibilità di estendere al settore della distribuzione di autoveicoli il nuovo regime comunitario in materia di accordi verticali rappresenterà quindi, verosimilmente, uno dei temi centrali del processo di riforma del Regolamento n. 1475/95.

## **ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)**

Nel corso del 2000 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito la propria attività di analisi e di approfondimento su temi in vario modo connessi alla politica della concorrenza, al fine di promuovere, attraverso la cooperazione e lo scambio di esperienze tra i paesi membri dell'organizzazione, una sempre maggiore convergenza dei criteri di interpretazione e di applicazione delle normative nazionali di tutela della concorrenza<sup>32</sup>.

In particolare, nell'ambito della tavola rotonda su "Operazioni di concentrazione nei mercati finanziari", il Comitato ha discusso le peculiarità del settore bancario, con particolare riguardo alle differenziazioni esistenti tra gli Stati membri in merito alla definizione del mercato rilevante. Sotto il profilo geografico, infatti, mentre in molti altri paesi, tra cui l'Italia, il mercato geografico dei depositi viene considerato di dimensioni provinciali, negli Stati Uniti, in considerazione dello sviluppo di Internet, esso assume dimensioni più ampie e solo il mercato dei crediti personali e alle piccole imprese risulta ancora avere natura locale. Dal punto di vista del prodotto, invece, particolare attenzione è stata dedicata alla questione se e in che misura i prodotti assicurativi, soprattutto quelli assicurativi del ramo vita, siano sostituibili con quelli bancari. La discussione si è poi incentrata sulle barriere all'entrata e sulla valutazione delle operazioni di concentrazione tra banche, nonché sull'alternativa tra rimedi strutturali e comportamentali.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sulle restrizioni verticali*, in GUCE C 291/1 del 13 ottobre 2000.

<sup>32</sup> I documenti pubblici relativi all'attività del Comitato OCSE "Diritto e politica della concorrenza" sono accessibili sul sito <http://www.oecd.org/daf/clp/publications.htm>.

Nella tavola rotonda sulle “Imprese comuni” è emerso che nelle diverse legislazioni nazionali sulla concorrenza tali imprese non rappresentano una categoria univocamente definita e vengono a volte considerate sia come concentrazioni che come intese. Nella maggior parte delle giurisdizioni europee, l’inquadramento come concentrazione o intesa implica l’applicazione di procedure e standard di valutazione differenziati. Un’ulteriore implicazione è rappresentata dalla circostanza che, mentre per le intese restrittive è generalmente previsto un regime di esenzione, in alcune giurisdizioni non vi è un sistema di autorizzazione delle operazioni di concentrazione che presentino aspetti anticoncorrenziali, ma conducano a miglioramenti di efficienza. Nella maggior parte delle giurisdizioni europee la trattazione delle imprese comuni è quindi particolarmente complessa, soprattutto per quanto riguarda l’inquadramento giuridico della fattispecie. Per le imprese comuni rientranti nell’ambito di applicazione del diritto comunitario, le recenti modifiche apportate al Regolamento CE sulle concentrazioni hanno in parte attenuato il problema, almeno dal punto di vista procedurale. Nei paesi extra europei invece, la qualificazione giuridica dell’impresa comune come operazione di concentrazione o come intesa è meno importante rispetto all’analisi economica dei suoi effetti potenziali. In ogni caso, in alcune giurisdizioni, può sussistere la necessità di delineare con maggiore precisione quali fattispecie siano oggetto di una valutazione *per sé*, e quali invece debbano essere esaminate sulla base di un’analisi caso per caso (*rule of reason*).

Nella tavola rotonda su “Commercio elettronico e concorrenza” sono state discusse alcune delle questioni collegate all’*e-commerce*, dal controllo delle infrastrutture, alle prospettive di sviluppo, alle principali questioni antitrust finora affrontate nelle varie giurisdizioni. Particolare rilievo ha assunto la discussione relativa alla definizione del mercato del prodotto nel caso del commercio elettronico e la sostituibilità tra vendita interattiva e distribuzione tradizionale. È stato, inoltre, sottolineato che la fornitura di prodotti e servizi via Internet nei rapporti tra imprese (cosiddetto *business-to-business*, o B2B) è suscettibile di produrre significativi effetti di rete, cosa che non si verifica nel caso di vendite *on-line* al consumatore finale. Ciò differenzia le problematiche concorrenziali che si pongono per i due tipi di servizio; in particolare, il settore del B2B presenta significative possibilità di collusione, con problematiche analoghe a quelle sollevate dalle tradizionali centrali di acquisto.

Il Comitato ha discusso, inoltre, il rapporto sulla politica della concorrenza in Italia predisposto dal Segretariato nell’ambito del progetto OCSE sulla riforma della regolamentazione. Il Segretariato ha osservato che in dieci anni di attività l’Autorità italiana è riuscita ad acquisire un ruolo importante nel contesto istituzionale italiano e una reputazione di serietà e rigore. Anche le proposte di miglioramento contenute nel rapporto sono sostanzialmente marginali e riflettono le preoccupazioni e i rilievi espressi in numerose occasioni dalla stessa Autorità. In particolare, nelle sue conclusioni il Segretariato ha suggerito di: i) rimuovere i vincoli regolamentari che ingiustificatamente frenano il processo concorrenziale; ii)

promuovere la concorrenza nei servizi pubblici locali; iii) includere la politica della concorrenza nel processo volto ad assicurare la qualità della legislazione; iv) migliorare le possibilità di identificare cartelli segreti, rendendo possibile l'adozione di programmi di clemenza; v) dare all'autorità il potere di adottare misure cautelari; vi) introdurre un regime sanzionatorio anche per la pubblicità ingannevole; vii) allungare i tempi per il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, adeguandoli a quelli prevalenti a livello comunitario.

Nel giugno 2000 il Consiglio dei Ministri OCSE ha approvato un rapporto predisposto dal Comitato<sup>33</sup> che traccia un bilancio sulle esperienze maturate dagli Stati membri in merito all'applicazione della Raccomandazione del Consiglio del 25 marzo 1998 relativa al rafforzamento dell'azione di contrasto nei confronti degli accordi e delle pratiche di cartello volti a fissare i prezzi, a limitare la produzione, a ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento<sup>34</sup>. Il rapporto, la cui stesura era prevista nella stessa Raccomandazione, sottolinea il ruolo positivo che questa ha esercitato nel favorire in alcuni Stati membri il rafforzamento delle normative antitrust, attraverso l'incremento delle sanzioni previste o l'eliminazione di esenzioni precedentemente vigenti. Minori progressi sono stati invece compiuti nella realizzazione di una più efficace cooperazione internazionale, soprattutto a causa dei vincoli esistenti allo scambio di informazioni. Nel rapporto è contenuto anche un programma di lavoro triennale per il Segretariato OCSE incentrato sulla raccolta e la diffusione di informazioni in merito agli effetti negativi dei cartelli e su un più approfondito esame dei vincoli normativi alla cooperazione internazionale nella lotta contro i cartelli.

Il Gruppo di Lavoro "Concorrenza e regolamentazione" del Comitato per il diritto e la politica della concorrenza ha proseguito nell'analisi, anche tramite l'organizzazione di tavole rotonde, di una pluralità di settori economici di rilievo, al fine di verificare l'efficacia della regolamentazione in vigore e di formulare proposte di riforma delle normative esistenti volte a promuovere il funzionamento della concorrenza e del mercato.

Nella tavola rotonda su "Concorrenza e regolazione nel settore del gas naturale" la discussione si è incentrata, in primo luogo, sull'introduzione della concorrenza nel settore del gas naturale. In proposito sono state illustrate le esperienze dei diversi paesi membri, sottolineando le differenze delle varie politiche nazionali di regolamentazione, in particolare per quanto riguarda le attività liberalizzate e l'adozione o meno di forme di separazione verticale. Sono state quindi discusse le diverse opzioni normative relative all'introduzione di autorità di regolamentazione settoriale. E' emerso, in proposito, che la maggior parte dei paesi ha già istituito, o è in procinto di farlo, una specifica autorità indipendente di regolamentazione, alla quale sono generalmente

33 *New Initiatives, Old Problems: A Report on Implementing the Hard Core Cartel Recommendation and Improving Co-operation* (OECD 2000).

34 *OECD Recommendation Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels* (C(98)35/Final).

attribuite anche le competenze relative al settore dell'energia elettrica. Vi sono, tuttavia, interessanti eccezioni. In Nuova Zelanda non esiste alcuna forma di regolamentazione settoriale, mentre in altri paesi, tra cui Australia, Messico e Olanda, l'autorità di concorrenza ha assunto molte delle competenze tradizionalmente attribuite a organismi di regolazione settoriale. Si è, infine, discusso degli interventi antitrust nel settore del gas naturale. In tutti i paesi la legge sulla concorrenza viene applicata pienamente, anche se generalmente le attività specificamente autorizzate dall'autorità di regolazione sono esenti dall'applicazione della normativa antitrust. Ampio spazio ha assunto la questione se il gas debba essere considerato come parte di un più ampio mercato genericamente denominato "mercato dell'energia". Si tratta di una questione certamente rilevante, in quanto se il prezzo del gas è adeguatamente regolato in base al prezzo di altri carburanti, minore risulta l'esigenza di una regolamentazione specifica, come pure la necessità di controlli da parte delle autorità di concorrenza nel settore del gas. A questa domanda sono state fornite risposte diverse, in relazione alle differenti condizioni che caratterizzano i vari mercati in ciascun paese. Oggetto di discussione, infine, sono stati alcuni aspetti problematici relativi a casi di concentrazione tra imprese di gas naturale e imprese operanti nel settore dell'energia elettrica. Tali casi presentano aspetti di integrazione orizzontale e verticale. Vi è integrazione orizzontale in quanto sia l'energia elettrica che il gas appartengono al mercato più ampio delle fonti di energia. D'altra parte, vi è integrazione verticale perché l'impiego di gas naturale per la generazione di energia elettrica è un fenomeno in rapido sviluppo in tutti i paesi OCSE. Dalla discussione è emersa l'esistenza di posizioni differenti assunte in proposito dalla Commissione europea e dall'Autorità australiana per la concorrenza.

Nella tavola rotonda su "Concorrenza e regolamentazione nella produzione e distribuzione di farmaci" particolare attenzione è stata dedicata ai diritti di proprietà intellettuale e al processo di approvazione dei farmaci. Dalla discussione è emerso che, sebbene tutti gli Stati membri dell'OCSE siano firmatari dell'accordo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights Agreement), che ha introdotto un periodo minimo di protezione per i brevetti pari a 20 anni dalla notifica, il periodo effettivo di sfruttamento commerciale dei brevetti farmaceutici risulta diverso da paese a paese a causa delle differenti modalità con le quali viene calcolato il tempo richiesto per l'approvazione di nuovi farmaci. La tavola rotonda ha, inoltre, affrontato i diversi aspetti connessi agli effetti sulla domanda di farmaci derivanti dalla presenza di assicurazioni sanitarie, alle forme di regolamentazione del prezzo dei farmaci, nonché alle modalità di organizzazione delle farmacie. Complessivamente è emersa l'esigenza di assicurare i giusti incentivi per controllare la domanda di prodotti farmaceutici e di una maggiore apertura alla concorrenza dei mercati della distribuzione e della vendita al dettaglio. In tal senso è stata suggerita l'opportunità di favorire una contribuzione economica almeno parziale dei pazienti, al fine di rafforzare gli incentivi all'acquisto di medicine meno costose. In proposito si è anche osservato che una possibile

soluzione al riguardo potrebbe essere la regolamentazione del prezzo all'ingrosso dei farmaci, piuttosto che del prezzo finale, lasciando così ai meccanismi concorrenziali il compito di disciplinare il comportamento delle farmacie nella fissazione dei prezzi al consumatore finale. Si è poi sottolineata l'importanza dell'applicazione del diritto della concorrenza e sono stati presentati alcuni casi, compresi quelli affrontati dalla Commissione europea in materia di operazioni di concentrazione, di commercializzazione congiunta e di accordi di co-promozione. Dalla discussione è emersa l'esistenza di varie modalità attraverso le quali l'efficace applicazione del diritto della concorrenza può contribuire ad accrescere la concorrenza nel settore farmaceutico a beneficio dei consumatori.

In una tavola rotonda su "Concorrenza e regolazione nel trasporto su strada" sono state esaminate, in particolare, le problematiche concorrenziali esistenti nei tre distinti settori del trasporto merci su strada, dell'autotrasporto di passeggeri e dei taxi, ciascuno caratterizzato da uno specifico contesto economico e regolamentare. La maggior parte dei paesi OCSE ha liberalizzato i servizi di trasporto merci su strada in ambito nazionale, attraverso una rimozione dei controlli sugli ingressi nel mercato e sulle tariffe applicate, rafforzando al contempo quelli relativi alla sicurezza e all'impatto ambientale dei mezzi di trasporto. I miglioramenti ottenuti in termini di riduzione dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi offerti in questo settore hanno, tra l'altro, contribuito a generare un forte impulso alle politiche di riforma complessiva della regolamentazione. Ciononostante, la liberalizzazione non è ancora estesa a tutti i paesi OCSE. Inoltre, anche tra quei paesi che hanno già liberalizzato tale settore, e soprattutto al di fuori delle aree di libero scambio come l'Unione europea, il sistema internazionale dei trasporti su strada continua a essere regolato da accordi bilaterali fortemente restrittivi.

Per quanto concerne il settore dell'autotrasporto di passeggeri, alcuni paesi OCSE hanno completamente liberalizzato il servizio a lunga distanza, ma la struttura del mercato, nonostante alcune notevoli differenze dimensionali, continua a essere caratterizzata dalla presenza di un unico operatore nazionale. Sembra quindi che in tale ambito sussistano sostanziali economie di scala e di gamma che favoriscono la permanenza di assetti sostanzialmente monopolistici, pur in presenza di un certo livello di concorrenza relativamente ad alcune specifiche tratte.

Riguardo al settore dei taxi, la discussione ha evidenziato come di per sé si tratti di un mercato non molto competitivo, alla luce degli elevati costi di scelta per il consumatore e dei rischi di sfruttamento a carico di quest'ultimo. È emerso, tuttavia, che la regolamentazione del settore ha spesso ingiustificatamente ristretto la concorrenza, limitando il numero delle licenze di taxi disponibili e determinando significative posizioni di rendita. L'analisi delle politiche di liberalizzazione intraprese da alcuni paesi nel settore ha inoltre evidenziato risultati non sempre positivi in termini di efficienza del servizio e di livello dei prezzi. In tal senso, durante la discussione è stata ribadita l'im-

portanza di favorire una minore parcellizzazione della proprietà delle licenze, consentendo l'accorpamento e l'assegnazione di una pluralità di licenze a operatori organizzati in forma societaria al fine di assicurare, tramite un più efficace coordinamento del servizio, il miglioramento qualitativo e quantitativo delle prestazioni.

Nell'ambito del Gruppo di Lavoro su "Concorrenza e cooperazione internazionale" ampio spazio è stato dedicato alle modalità di applicazione della citata Raccomandazione OCSE sulla repressione dei cartelli "hard-core". La lotta contro i cartelli internazionali rappresenta infatti una delle priorità nell'attività svolta dall'OCSE volta ad assicurare che la crescente globalizzazione economica conduca a benefici per i consumatori e per l'intera società. La riflessione si è incentrata sul tentativo di quantificare l'impatto negativo dei cartelli in ambito internazionale, e tutte le delegazioni intervenute hanno sottolineato la difficoltà di ottenere stime precise in tal senso. Il secondo tema di approfondimento ha riguardato la determinazione della sanzione ottimale per gli accordi e le pratiche di cartello e i metodi attualmente seguiti nelle varie giurisdizioni per determinare le relative sanzioni. In questo contesto il Gruppo di Lavoro ha anche esaminato i temi connessi all'introduzione, alle modalità di funzionamento e all'efficacia dei programmi di clemenza. Si tratta di strumenti volti ad assicurare la riduzione o la non imposizione delle sanzioni previste dalla normativa di concorrenza alle imprese che collaborano nelle indagini antitrust, ad esempio fornendo alle autorità di concorrenza informazioni ed elementi di prova in ordine all'esistenza e alla natura di accordi e pratiche di cartello, nonché all'identità delle imprese partecipanti. Negli Stati Uniti, tali programmi garantiscono, sia alle imprese che alle persone fisiche, l'immunità dalle conseguenze di natura penale derivanti dalla violazione delle norme che vietano gli accordi di fissazione dei prezzi, di limitazione della produzione o di ripartizione dei mercati, pur non eliminando la responsabilità civile in materia di risarcimento del danno. Nel corso degli ultimi anni, la collaborazione incentivata da questi programmi ha consentito l'individuazione e il sanzionamento di numerosi accordi di cartello posti in essere, in diversi mercati, dai principali operatori a livello mondiale. Anche l'Unione europea, seppure più recentemente, ha adottato un proprio programma di clemenza che sembra aver dato buoni risultati e che la Commissione intende ulteriormente rafforzare. Tra gli altri paesi, solo il Regno Unito, a seguito della riforma della propria normativa della concorrenza, ha introdotto un programma di clemenza analogo a quello degli Stati Uniti.

Il Gruppo di Lavoro congiunto "Commercio e Concorrenza" ha proseguito nell'analisi delle tematiche relative ai rapporti tra politica commerciale e politica antitrust attraverso l'esame di vari documenti predisposti dal Segretariato, uno dei quali relativo ai principi e alle regole dell'OMC e delle normative di tutela della concorrenza riguardo alle imprese con diritti speciali ed esclusivi.

## ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel corso del 2000 sono proseguite le riunioni del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza” istituito presso l’OMC con l’obiettivo di approfondire le questioni relative all’interazione tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza. Le riunioni del Gruppo, svoltesi nei mesi di giugno e ottobre, hanno continuato la riflessione, già avviata nell’anno precedente, in relazione ai seguenti temi:

- i) il ruolo nella politica di concorrenza dei principi, vigenti nell’ambito dell’OMC, del trattamento nazionale, della trasparenza e della nazione più favorita;
- ii) le modalità di promozione della cooperazione tra gli Stati membri dell’OMC in materia di concorrenza, con specifico riferimento alle attività di 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.

Nel corso delle riunioni, ampio spazio è stato dedicato all’analisi delle possibili iniziative multilaterali, in particolare nell’ambito dell’OMC, che la comunità internazionale potrebbe adottare al fine di assicurare lo sviluppo di mercati concorrenziali e di scambi commerciali non distorti da pratiche anti-concorrenziali con effetti transfrontalieri. Tali iniziative rappresenterebbero un complemento delle forme di cooperazione bilaterale e regionale già esistenti.

In particolare, la Commissione e gli Stati membri dell’Unione europea hanno presentato una proposta, relativa all’adozione di un accordo multilaterale di regole della concorrenza da sottoscrivere in ambito OMC. La proposta si articola in tre principali linee di intervento: i) l’adozione di principi antitrust di base (*core principles*) da incorporare nelle legislazioni nazionali e applicare da parte di tutti gli Stati membri; ii) l’adozione di regole di cooperazione internazionale in materia antitrust; iii) la definizione di un incisivo programma di assistenza tecnica volto a facilitare l’applicazione delle regole e dei principi a fondamento dell’accordo multilaterale.

Sotto il primo profilo, la proposta comporterebbe, da parte dei paesi membri dell’OMC, un graduale impegno a:

- i) adottare normative antitrust e costituire un’autorità della concorrenza dotata di adeguati poteri di intervento;
- ii) assicurare un quadro legislativo basato sul principio della non-discriminazione nell’applicazione delle norme antitrust in funzione della nazionalità dell’impresa;
- iii) introdurre regole che assicurino la trasparenza del quadro normativo, con particolare riferimento a eventuali esclusioni settoriali;

- iv) adottare principi di “giusto processo” riguardo alle indagini relative a violazioni antitrust, comprese, in particolare, le regole a protezione delle informazioni riservate;
- v) assicurare un severo trattamento dei cartelli “hard-core”, volti alla fissazione dei prezzi e/o delle quantità prodotte e alla ripartizione dei mercati, eventualmente rafforzando la cooperazione internazionale riguardo a queste pratiche.

La proposta della Commissione e degli Stati membri prevede, inoltre, modalità di cooperazione volontaria volte ad assicurare una più efficace lotta contro le pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri. All’OMC sarebbe, infine, richiesto di avviare un programma di assistenza tecnica a favore dei paesi in via di sviluppo, in stretta collaborazione con le altre organizzazioni internazionali che svolgono analoga attività.

Nel corso delle riunioni del Gruppo di lavoro alcuni paesi, tra cui il Canada, la Svizzera, la Corea del Sud e il Giappone hanno confermato il loro sostegno all’avvio di negoziati volti alla conclusione di un accordo multilaterale. Il Canada e la Svizzera hanno sottolineato come le clausole di tale accordo relative alla cooperazione internazionale debbano avere una chiara natura volontaria, escludendo qualsiasi forma di obbligatorietà. Il Giappone ha rilevato l’importanza di un quadro multilaterale che permetta di evitare frizioni tra Stati membri dell’OMC derivanti dall’applicazione extraterritoriale delle normative nazionali antitrust.

Alcuni paesi in via di sviluppo, in particolare Malesia, Pakistan, Filippine, Kenia, India e Indonesia, pur rilevando i potenziali benefici per la comunità internazionale derivanti da un accordo multilaterale di regole della concorrenza, hanno sottolineato la necessità, prima di dare avvio a negoziati, di proseguire nell’approfondimento dei suoi possibili contenuti e delle conseguenze che tale accordo comporterebbe per i paesi meno avanzati. In particolare, è stato rilevato come tali paesi stiano già affrontando notevoli difficoltà per assicurare la piena applicazione degli accordi dell’Uruguay Round esistenti in ambito OMC e che l’adozione di un nuovo accordo multilaterale potrebbe aggravare ulteriormente tali difficoltà.

Alcuni paesi in via di sviluppo hanno rilevato, inoltre, come al fine di favorire una più diffusa concorrenza internazionale appaiano prioritarie, rispetto a un accordo sulla tutela della concorrenza, riforme in senso pro-concorrenziale in alcune aree, principalmente in materia di antidumping, di agricoltura e di servizi, nelle quali le regole e le pratiche commerciali esistenti sono ritenute fortemente restrittive della concorrenza e lesive degli interessi dei paesi in via di sviluppo. La Malesia, l’India e le Filippine, invece, hanno rilevato come alcuni paesi, quali il Giappone e la Corea del Sud, che hanno conseguito elevati tassi di crescita e un notevole grado di industrializzazione, abbiano raggiunto tali risultati attraverso politiche industriali fondate sulla promozione di

cartelli tra imprese e la protezione di monopoli nazionali. Un accordo multilaterale, secondo questi paesi, potrebbe impedire ai paesi in via di sviluppo di adottare analoghe politiche per favorire il conseguimento di obiettivi di crescita e di rapida industrializzazione dei propri sistemi economici.

Molte delle delegazioni intervenute hanno peraltro sottolineato l'importante ruolo esercitato dalle autorità di concorrenza nazionali nella promozione di riforme della regolamentazione volte alla rimozione delle barriere governative alla concorrenza non giustificate da ragioni di interesse pubblico. Atteso che le riforme della regolamentazione in senso proconcorrenziale favoriscono l'accesso ai mercati, l'azione delle autorità di tutela della concorrenza contribuisce pertanto in maniera significativa all'obiettivo dell'OMC di sviluppo del commercio internazionale.

Nel novembre 2000 si è infine tenuta un'ulteriore riunione dedicata esclusivamente all'approvazione della relazione predisposta dal Segretariato OMC sull'attività svolta dal Gruppo di Lavoro nel corso del 2000 e in seguito trasmessa al Consiglio Generale dei Ministri OMC.

#### **CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)**

Nel settembre 2000 si è svolta a Ginevra, sotto l'egida dell'UNCTAD, la Quarta Conferenza delle Nazioni Unite per la revisione dell'"Insieme dei principi e regole eque convenute 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*). Il documento, adottato con la risoluzione 35/6 approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 5 dicembre 1980, costituisce un codice di condotta volontario relativo alla lotta contro le pratiche anticoncorrenziali e si rivolge sia agli Stati membri sia alle imprese.

Obiettivo del "Set" è quello di assicurare che i benefici derivanti dalla liberalizzazione del commercio e degli investimenti, con particolare riferimento a quelli a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS), non risultino distorti da pratiche anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese<sup>35</sup>. Il "Set" raccomanda inoltre lo sviluppo della cooperazione internazionale attraverso il ricorso a consultazioni bilaterali e multilaterali, lo scambio di informazioni non confidenziali, nonché la cooperazione e il coordinamento nell'attività di applicazione delle normative nazionali.

---

<sup>35</sup> Tale obiettivo deve essere promosso dall'azione di tutela della concorrenza svolta dagli Stati membri che deve essere indirizzata verso la promozione dell'efficienza, dello sviluppo economico e del benessere dei consumatori. Il Set esorta, a riguardo, tutti gli Stati membri ad adottare e applicare con efficacia normative sulla concorrenza. Il Set richiede ai paesi industrializzati di garantire un trattamento "preferenziale e differenziato" nell'applicazione dei principi di tutela della concorrenza nei casi in cui si verificano effetti sui paesi in via di sviluppo, tenendo conto in particolare dell'esigenza prioritaria di tali paesi di promuovere lo sviluppo delle proprie industrie nazionali.

L'importanza a livello internazionale del "Set" è dovuta al fatto che esso costituisce attualmente l'unico strumento multilaterale, anche se non vincolante, in materia di cooperazione internazionale per la tutela della concorrenza, sottoscritto sia dai paesi industrializzati sia dai paesi in via di sviluppo. L'UNCTAD, infatti, riunisce un numero di paesi molto elevato e più ampio rispetto all'OMC, includendo in particolare la Russia, la Cina e un maggior numero di paesi in via di sviluppo.

Il "Set" prevede che l'Assemblea Generale convochi, qualora lo reputi necessario, Conferenze con l'obiettivo di rivedere tutti gli aspetti del Set, al fine di mantenere aggiornati i principi in esso contenuti e migliorarne l'efficacia pratica. Nel corso delle precedenti tre Conferenze svoltesi in ambito UNCTAD, gli Stati membri hanno confermato la validità del Set e non hanno ritenuto necessario raccomandare alla Assemblea Generale l'introduzione di modifiche al testo originario.

Nell'intervento di apertura dei lavori della Quarta Conferenza, il Segretario Generale dell'UNCTAD ha sottolineato l'importanza crescente per l'opinione pubblica mondiale delle tematiche di tutela della concorrenza, conseguenza tra l'altro della recente proliferazione di concentrazioni di notevoli dimensioni ("mega-mergers") realizzate tra imprese multinazionali che determinano significative conseguenze di natura economica e sociale in un grande numero di paesi e in particolare in quelli in via di sviluppo.

E' stata inoltre registrata una crescente preoccupazione per l'accentuarsi dei fenomeni di globalizzazione che appaiono produrre gravi effetti di marginalizzazione per i paesi in via di sviluppo e in particolare per quelli meno avanzati. L'UNCTAD ha pertanto esortato la comunità internazionale a identificare meccanismi di intervento volti a promuovere una crescita economica rapida ma anche più equa e che assicurino un'adeguata redistribuzione dei benefici derivanti dai processi di globalizzazione. La cooperazione internazionale in materia di tutela della concorrenza costituisce un elemento importante per favorire il raggiungimento di questi obiettivi.

Nell'ambito della sessione formale della Conferenza, vi sono stati inoltre gli interventi di numerosi paesi in via di sviluppo che hanno fornito resoconti in merito ai più recenti sviluppi intervenuti nei rispettivi paesi con riguardo all'adozione o all'applicazione delle normative sulla concorrenza. La delegazione della Cina, in particolare, ha fornito dettagli in merito alla recente versione della bozza di normativa antitrust che sta per essere inviata al Parlamento, elaborata con il supporto dell'OCSE, dell'UNCTAD e della Banca Mondiale.

Tra gli altri paesi intervenuti che hanno recentemente adottato o sono in procinto di adottare normative sulla concorrenza figurano l'Iran, il Mozambico, la Thailandia e la Malesia. Questi ultimi paesi, insieme ad altri, hanno sottolineato l'esigenza che l'adozione di normative nazionali sulla con-

correnza da parte dei paesi in via di sviluppo sia perseguita in parallelo con l'intensificarsi della cooperazione internazionale nei confronti delle pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri.

Nel corso della Conferenza sono state inoltre organizzate due tavole rotonde, la prima delle quali dedicata in particolare a una discussione informale sulle esperienze maturate dai paesi in via di sviluppo e dalle economie in transizione in merito all'adozione e all'applicazione delle normative di concorrenza e sulle difficoltà incontrate nell'iniziale periodo di applicazione.

Tra i numerosi interventi vi è stato quello del Segretario Generale dell'Autorità della concorrenza dello Zambia, istituita solo tre anni fa, che ha illustrato le difficoltà incontrate nell'attività di promozione della concorrenza, in parte per effetto del vasto programma di privatizzazione attuato nel paese prima dell'adozione della normativa nazionale di tutela della concorrenza. Ciò ha comportato l'impossibilità di intervenire, attraverso il controllo preventivo delle concentrazioni, per prevenire la costituzione di posizioni dominanti e di monopolio in molti settori. Un secondo significativo ostacolo che provoca difficoltà nell'applicazione della normativa antitrust deriva dai rilevanti problemi che l'Autorità della concorrenza affronta nel reclutare e mantenere una struttura adeguata che disponga di funzionari sufficientemente qualificati, a causa della concorrenza proveniente dal settore privato, dove le remunerazioni risultano significativamente superiori.

La seconda tavola rotonda ha avuto a oggetto il ruolo svolto dalla politica della concorrenza nella riforma della regolamentazione. Tra le altre, la delegazione del Sud Africa ha illustrato le recenti riforme in senso pro-concorrenziale introdotte nella regolamentazione dei servizi di pubblica utilità. È stato evidenziato come in Sud Africa la ripartizione delle competenze tra autorità della concorrenza e autorità di regolamentazione settoriali in merito all'applicazione della normativa sulla concorrenza rappresenti attualmente un aspetto problematico. Tale ripartizione non è stata, infatti, chiarita con precisione dal legislatore, dando origine ad alcuni seri problemi di coordinamento degli interventi.

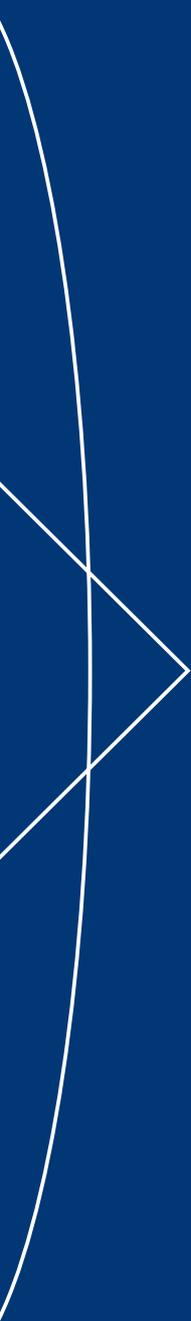
Nel corso della Conferenza è stata presentata dal Segretariato dell'UNCTAD una nuova versione del "modello di legge" di tutela della concorrenza e del relativo commentario. L'importanza del documento deriva dal fatto che questo viene spesso utilizzato quale modello di riferimento dai paesi in via di sviluppo che si accingono ad adottare normative nazionali sulla concorrenza. La principale modifica apportata al testo rispetto alle precedenti versioni consiste nell'inserimento di disposizioni relative al controllo delle concentrazioni, in linea con l'evoluzione registratasi in tal senso in un crescente numero di paesi industrializzati e in via di sviluppo.

La risoluzione finale adottata dalla Conferenza ha riaffermato la validità e l'importanza del "Set" per la comunità internazionale, soprattutto in rela-

zione alle clausole relative alla cooperazione internazionale in materia di pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri e, in particolare, di cartelli internazionali.

Quanto al futuro programma di lavoro dell'UNCTAD, ne è stata concordata la necessaria attinenza a temi di particolare rilevanza per i paesi in via di sviluppo. Tra quelli selezionati, figurano l'analisi dei benefici attesi per lo sviluppo economico derivanti dall'applicazione delle normative sulla concorrenza, il ruolo della politica della concorrenza nei processi di privatizzazione e di riforma della regolamentazione, i collegamenti tra politica della concorrenza e investimenti esteri e le possibili implicazioni per i paesi in via di sviluppo della conclusione di un accordo multilaterale in materia di tutela della concorrenza.

E' stato inoltre richiesto all'UNCTAD di avviare un approfondimento sul tema dei rapporti tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione settoriali, aggiungendo al documento relativo al "modello di legge" di tutela della concorrenza uno specifico capitolo in proposito, e di predisporre un modello di accordo di cooperazione a beneficio dei paesi impegnati in negoziati per l'avvio e lo sviluppo di rapporti di cooperazione.



## Terza Parte

---

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

---

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

## DATI DI SINTESI

Nel corso del 2000 l'Autorità ha condotto 333 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, riscontrando in 266 casi l'ingannevolezza del messaggio segnalato e imponendo, in 25 occasioni, la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa da parte dell'operatore pubblicitario.

Tavola 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	2000		1999		Variazione 2000/1999
	Numero provvedimenti	Quota sul totale	Numero provvedimenti	Quota totale	
Totale	333		358		-7%
di cui ingannevoli	266	80%	275	77%	-3%

Il decremento nel numero di decisioni rispetto al 1999 non è dipeso da una contestuale diminuzione del numero delle segnalazioni ricevute dall'Autorità, il cui numero anzi è sensibilmente cresciuto (895 richieste di intervento, contro le 842 dell'anno precedente). Tuttavia, l'Autorità ha proseguito nello sforzo volto a verificare nella fase preistruttoria la sussistenza del *fumus* di ingannevolezza dei messaggi oggetto delle richieste di intervento, avviando di conseguenza un numero decisamente più ridotto di procedimenti istruttori (333). Anche per questa ragione le pronunce di ingannevolezza hanno una elevata incidenza (80%) sul totale delle decisioni.

L'incremento delle richieste di intervento è interamente attribuibile a un ridestato interesse dei consumatori, i quali tradizionalmente costituiscono la categoria di segnalanti più attiva. Nel corso del 2000, infatti, essi hanno prodotto circa la metà delle segnalazioni, con un aumento di quasi il 30% del numero di richieste di intervento. Va tuttavia rilevato che il dinamismo dei consumatori non si è tradotto in un aumento significativo del numero dei procedimenti istruttori o delle violazioni riscontrate.

Tavola 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Segnalazioni		Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e segnalazioni	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Singolo consumatore	421	351	126	123	91	90	22%	26%
Associazioni di consumatori	181	170	69	69	60	60	33%	35%
Pubbliche amministrazioni	124	155	78	90	65	78	52%	50%
Concorrenti	126	121	54	64	44	44	35%	36%
Associazioni di concorrenti	43	45	18	19	16	12	37%	27%
<b>Totale</b>	<b>895</b>	<b>842</b>	<b>345(*)</b>	<b>365(*)</b>	<b>276(*)</b>	<b>284(*)</b>	<b>31%</b>	<b>34%</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.

Per quanto attiene alle tipologie di violazione, va sottolineata la nuova fattispecie della pubblicità comparativa, a seguito dell'adozione del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, di recepimento della direttiva 97/55/CE, che ha attribuito all'Autorità la competenza a valutare la liceità dei messaggi pubblicitari comparativi. Nel corso del 2000 gli interventi in questo ambito sono stati soltanto due, il che segnala come tale modalità comunicazionale sia stata utilizzata con un certa prudenza da parte delle imprese. Va tuttavia evidenziata una tendenza a un incremento nel numero di campagne pubblicitarie di carattere comparativo nei primi mesi del 2001, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, che ha condotto a un aumento delle relative segnalazioni.

Degna di menzione è inoltre l'assenza, per il 2000, di provvedimenti inibitori a tutela di bambini e adolescenti. Pur riscontrando che le fattispecie segnalate non violavano le prescrizioni della norma di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità ha avuto modo di affermare che tale norma non mira a precludere l'utilizzo di per sé dei bambini nella pubblicità, bensì impone di verificare in concreto che tale impiego non rivesta i connotati di una strumentalizzazione dell'infanzia ai fini promozionali, per suscitare nei destinatari il convincimento che la cura nei confronti dei più giovani possa essere meglio o più compiutamente soddisfatta mediante l'acquisto di un determinato prodotto commerciale. L'Autorità ha inoltre sottolineato che eventuali elementi di contrarietà del messaggio a un generale principio di correttezza, sotto il profilo ad esempio del "buon gusto", esulano dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92, salvo che tali elementi non siano idonei a indurre in errore i destinatari o a determinare la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del predetto decreto.

Tavola 3 - Ipotesi di violazione e valutazione finale

	Procedimenti		Violazioni <sup>(*)</sup>		Rapporto tra violazioni e procedimenti <sup>(*)</sup>	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Caratteristiche del bene	257	262	207	204	81%	78%
Prezzo del bene	151	145	127	118	84%	81%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	57	71	51	56	89%	79%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	32	54	23	45	72%	83%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	17	16	16	14	94%	87%
Tutela della salute e sicurezza	9	12	7	7	78%	58%
Tutela di bambini e adolescenti	1	9	1	4	100%	44%
Comparativa illecita	2	-	2	-	100%	-
<b>Totale</b>	<b>526<sup>(**)</sup></b>	<b>569<sup>(**)</sup></b>	<b>434<sup>(**)</sup></b>	<b>448<sup>(**)</sup></b>		

(\*) Si tratta di una stima per eccesso, in quanto ciascun procedimento può riguardare più ipotesi di violazione, non tutte confermate al termine dell'istruttoria.

(\*\*) 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*

E' proseguita, anche per l'anno 2000, la sensibile crescita degli investimenti pubblicitari in Italia. Il valore degli investimenti sui mezzi classici ha superato i 16.000 miliardi di lire, con un incremento a valore nominale di quasi il 13% rispetto all'anno precedente<sup>1</sup>. La comunicazione pubblicitaria appare sempre più costituire uno strumento competitivo irrinunciabile per le grandi imprese, consapevoli del fatto che il valore della marca rappresenta un punto di forza capace di attrarre e mantenere consumi. Mentre i settori più tradizionalmente attivi nella comunicazione hanno mantenuto pressoché inalterata la propria pressione pubblicitaria, alcuni settori che più recentemente si sono affacciati nel mercato della comunicazione hanno originato una consistente domanda incrementale di spazi. In particolare, il settore "informatica e telecomunicazioni", grazie a un ennesimo incremento nell'ordine del 70% rispetto all'anno precedente, ha superato "alimentari di base e dolciari" e "mercato dei veicoli", raggiungendo la vetta della classifica dei settori per valore di investimento. Anche il settore "finanza e assicurazioni" ha guadagnato quattro posizioni, attestandosi al sesto posto, a ridosso di "istruzione/editoria" e "moda persona".

Ancora una volta l'incremento della domanda ha trovato un ostacolo nella generalizzata saturazione dell'offerta sui mezzi classici, provocando, soprattutto per i nuovi entranti, una sensibile lievitazione dei prezzi. I mezzi di diffusione più dinamici sono risultati radio, quotidiani, cinema e pubblicità esterna, i quali hanno saputo accogliere più efficacemente la domanda incrementale, grazie a un miglioramento della qualità degli spazi offerti.

<sup>1</sup> Fonte: UPA.

Fatto salvo un inevitabile assestamento, preannunciato da un rallentamento nell'ultimo trimestre del 2000, la tendenza positiva degli investimenti in pubblicità non pare destinata a esaurirsi nel breve termine, poiché i fattori che la sostengono sono di natura strutturale. Dal lato dell'offerta, i nuovi media non sembrano destinati a svolgere un ruolo di sostituzione rispetto alle strategie pubblicitarie classiche, bensì di ridefinizione e integrazione. Infatti, l'affermazione di Internet ha causato una forte domanda di comunicazione sui mezzi classici, finalizzata a portare a conoscenza del pubblico nuovi siti e portali. I mezzi tradizionali dovranno perciò adoperarsi per fornire alle imprese opportunità sempre più appetibili di investimento, agendo sulla qualità degli spazi e sulla segmentazione del *target* di riferimento.

Per quanto riguarda l'attività dell'Autorità, va sottolineato che, pur confermandosi una netta prevalenza di messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati, è quasi raddoppiato il numero dei casi riguardanti pubblicità diffusa via Internet. Detti procedimenti si sono conclusi, con una sola eccezione, con l'accertamento di una violazione del decreto legislativo n. 74/92. Meritevole di nota è anche l'incremento dei provvedimenti riguardanti pubblicità diffuse sulla televisione nazionale, soprattutto perché il dato indica un'inversione di tendenza rispetto a quanto registrato negli ultimi anni. Sensibile, per contro, il calo delle pronunce relative a messaggi contenuti sulle confezioni dei prodotti o diffusi attraverso il servizio postale.

Tavola 4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo di diffusione del messaggio

	Numero procedimenti		Quota		Violazioni	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Stampa quotidiana e periodica	168	182	45%	46%	139	146
Stampati	98	92	26%	23%	75	71
Internet	25	13	7%	3%	24	10
Televisione nazionale	22	18	6%	5%	16	10
Televisione locale	14	15	4%	4%	8	12
Pubblicità esterna	21	21	6%	5%	19	13
Confezione del prodotto	10	16	3%	4%	6	7
Servizio postale	6	30	2%	8%	6	30
Telefono	3	6	1%	2%	3	5
Radio	3	5	1%	1%	3	3
Cinema	-	1	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>370(*)</b>	<b>399(*)</b>			<b>299(*)</b>	<b>307(*)</b>

(\*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi sono stati segnalati più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

### *Internet e il consumatore*

I dati relativi agli investimenti pubblicitari mostrano come i nuovi media detengano ancora un ruolo decisamente secondario rispetto ai mezzi di comunicazione tradizionali. Ciò non deve tuttavia condurre all'erronea conclusione che l'affermazione di tali nuovi strumenti sia stata scevra di conseguenze sul mondo della comunicazione. Gli osservatori concordano anzi nell'affer-

mare che i *new media*, e Internet in particolare, abbiano provocato uno sconvolgimento nei rapporti tra imprese e consumatori.

Le imprese, in un primo momento, si sono per lo più limitate a riprodurre su Internet i medesimi contenuti comunicazionali diffusi sugli altri mezzi. Successivamente, esse hanno acquisito consapevolezza del fatto che Internet si muove secondo logiche differenti, permettendo e imponendo l'interattività tra chi fornisce e chi richiede le informazioni. Inoltre, programmi informatici permettono ai gestori del sito di disporre di informazioni relative al profilo dell'utente nel momento in cui quest'ultimo si connette; tali opportunità vengono sfruttate dalle imprese più innovative per modificare in tempo reale la conformazione del sito, adattandolo a seconda delle specifiche caratteristiche dell'utente connesso.

Dal punto di vista del consumatore, la rivoluzione consiste nel passaggio delle leve di comando dal diffusore del messaggio al ricevente. Sino a ora, la pubblicità raggiungeva un destinatario passivo, che non aveva richiesto tali sollecitazioni e non aveva modo di esprimere una reazione immediata. Con Internet, ma anche con altri nuovi media di imminente diffusione, l'utente assume un ruolo attivo: è lui a decidere quali percorsi seguire, a scegliere di approfondire un tema o di abbandonare il sito; dispone inoltre della facoltà di intervenire, di inviare segnali e far presente la propria opinione; pretende che gli venga fornito un servizio ulteriore rispetto a quello standard, con connotati ritagliati sulle sue peculiari esigenze.

I movimenti convergenti delle imprese e dei consumatori provocano una crescente segmentazione del *target*, lontana dalla tendenziale indifferenziazione che caratterizza alcuni mezzi tradizionali, come quello televisivo. Portato alle estreme conseguenze, l'approccio comunicazionale di Internet potrà condurre, in un futuro non lontano, a un messaggio differente per ciascun destinatario.

Le nuove opportunità di comunicazione e le continue innovazioni tecnologiche non possono evidentemente essere trascurate dall'Autorità: essa dovrà sempre più confrontarsi con messaggi articolati, non più indirizzati al "consumatore medio" ma a particolari segmenti, ridotti e ben identificati, della popolazione.

## LA PUBBLICITÀ COMPARATIVA

### *Orientamenti dell'Autorità*

Con l'entrata in vigore, in data 11 aprile 2000, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, di recepimento della direttiva 97/55/CE, la pubblicità comparativa ha fatto ingresso nell'ordinamento italiano, che sino a quel momento aveva manifestato un tradizionale disfavore nei confronti della comparazione pubblicitaria, sottoposta a limiti severi e generalmente ricondotta nell'ambito degli atti di concorrenza sleale sanzionati dall'articolo 2598

del codice civile. 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 la liceità della pubblicità comparativa, definita, all'articolo 2, comma 1, lettera *b-bis*, come qualsiasi pubblicità che "identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente".

Con riguardo alla questione preliminare della qualificazione di un messaggio come pubblicità comparativa, che assume una rilevanza fondamentale perché volta a delimitare l'ambito di applicabilità della disciplina, l'Autorità ha ritenuto che rientri nella citata definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b-bis*, del decreto legislativo n. 74/92 solo la forma della comparazione pubblicitaria diretta e non anche quella del mero confronto indiretto o generico fra concorrenti e prodotti. Così, alcuni messaggi segnalati non sono stati ritenuti qualificabili come fattispecie di pubblicità comparativa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *b-bis*, poiché essi non contenevano alcuna indicazione, neppure implicita, di una impresa concorrente o dei beni e servizi comparati, risolvendosi in una forma di confronto generico tra concorrenti o tra prodotti (PI/2972 MULTIOSSIGEN-OZONO TERAPIA).

La comparazione diretta, peraltro, può essere attuata in forma sia esplicita (PI/3086 MORSETTERIE CONCHIGLIA) che implicita, secondo la definizione normativa. Mentre la comparazione diretta esplicita, che contiene la citazione dei nomi commerciali dei concorrenti o dei marchi, di denominazioni commerciali o di altri segni distintivi dei rispettivi prodotti comparati, non pone particolari difficoltà, la qualificazione come pubblicità comparativa di messaggi che non contengono l'identificazione esplicita del concorrente richiede un'attenta valutazione degli elementi di fatto. In particolare, sono stati considerati quali elementi idonei a identificare implicitamente il concorrente, l'utilizzo dell'immagine del prodotto del concorrente riconoscibile dai destinatari del messaggio (PI/3006 KAERCHER-PULICAR); di soggetti e elementi da lungo tempo impiegati da un concorrente nella propria strategia di comunicazione pubblicitaria, al punto da rappresentarne l'immagine aziendale (PI/3050 INTERROUTE TELECOMUNICAZIONI ITALIA)<sup>2</sup>; di riferimenti quali "*quell'altra*", "*oops!...è sempre stato abbonato a D+*" operati da un *testimonial* che precedentemente aveva pubblicizzato i prodotti di un concorrente, direttamente identificabile per la presenza, ben nota ai consumatori, di due soli operatori sul mercato nazionale (PI/3055 TELE+ ABBONAMENTI A D+).

Dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 67/2000 al 31 marzo 2001, l'Autorità è stata chiamata a dare applicazione al nuovo istituto con

<sup>2</sup> Nel caso di specie l'operatore pubblicitario, nuovo entrante nel mercato della telefonia fissa, aveva ritratto, in messaggi diffusi a mezzo stampa, un cane con il mantello bianco e nero, di razza border collie, da sempre legato all'immagine aziendale di Infostrada.

riguardo a cinque casi, inerenti il settore manifatturiero, la telefonia fissa, la *pay tv*, il materiale elettrico ed elettronico. Il numero ridotto di segnalazioni pervenute potrebbe essere interpretato come un segnale di iniziale prudenza degli operatori verso questa nuova forma di pubblicità, anche se, come già notato, si sta assistendo a un sempre maggiore utilizzo della pubblicità comparativa, soprattutto nel settore delle telecomunicazioni.

Vero è che la nuova normativa non ha introdotto una liceità incondizionata della comparazione pubblicitaria, ma ha subordinato la sua ammissibilità a una serie di condizioni, indicate nell'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 74/92, riconducibili in termini generali a due essenziali principi: che la pubblicità comparativa non sia ingannevole e che non risulti sleale.

Il requisito della non ingannevolezza della pubblicità comparativa deve essere valutato alla luce della disciplina in materia di pubblicità ingannevole, dovendosi ritenere decettiva quella pubblicità che, in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induce in errore i destinatari e sia per ciò tale da pregiudicarne il comportamento economico. Nella valutazione operata ai sensi dell'articolo 3-*bis*, lettera *a*) assumeranno dunque rilievo i criteri e gli orientamenti interpretativi già elaborati dall'Autorità nell'applicazione della disciplina a tutela dalla pubblicità ingannevole, non essendo ammessi confronti basati su dati falsi, tendenziosi, illusori e decettivi, nonché omissivi. Nell'applicazione concreta, l'Autorità ha ritenuto che l'ingannevolezza della comparazione pubblicitaria debba essere valutata non soltanto con riferimento alle caratteristiche del prodotto o del servizio pubblicizzato, tali da non giustificare il raffronto, ma anche a quelle del prodotto o servizio comparato e più in generale alle modalità espositive del confronto.

Nel caso PI/3050 INTERROUTE TELECOMUNICAZIONI ITALIA, dove il confronto veniva operato con il concorrente Infostrada, una volta accertato che il servizio pubblicizzato (l'invio del dettaglio delle telefonate via e-mail) era regolarmente offerto anche da Infostrada, due dei messaggi esaminati sono stati ritenuti pubblicità comparativa illecita, in quanto ingannevole ai sensi dell'articolo 3-*bis*, lettera *a*) del decreto legislativo n. 74/92, in ragione del fatto che le espressioni utilizzate potevano indurre i consumatori a ritenere che si trattasse di servizi differenti offerti da Interoute e non da Infostrada. Benché nel decreto di recepimento manchi un riferimento esplicito, l'Autorità ha ritenuto di non discostarsi dall'orientamento comunitario, espresso nel considerando n. 11 della direttiva 97/55/CE, secondo il quale le condizioni di liceità della pubblicità comparativa devono essere cumulative e soddisfatte nella loro interezza, di tal ché la violazione anche di uno solo dei requisiti elencati all'articolo 3-*bis* è sufficiente per un giudizio di illiceità della comparazione. L'Autorità, pertanto, riscontrata una fattispecie di pubblicità comparativa illecita in quanto in violazione dell'articolo 3-*bis*, lettera *a*) del citato decreto, ha ritenuto tale giudizio assorbente rispetto alle valutazioni circa l'eventuale conformità del messaggio agli altri requisiti stabiliti dalla norma citata (PI/3050 INTERROUTE TELECOMUNICAZIONI ITALIA).

Allo stesso modo, è stata ritenuta assorbente la riscontrata violazione della lettera *c*) dell'articolo 3-*bis*, rispetto alla valutazione circa l'eventuale conformità alle altre condizioni di cui all'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 74/92 (PI/3055 TELE+ ABBONAMENTI A D+). L'indagine dell'Autorità si è rivelata particolarmente attenta con riguardo alla verifica della condizione di cui alla lettera *c*) dell'articolo 3-*bis*, che impone che il confronto sia oggettivo e abbia a riferimento elementi essenziali, pertinenti e verificabili dei beni o dei servizi. La ratio del requisito del confronto oggettivo va individuata nel fatto che il legislatore ha ritenuto la comparazione generica inidonea a valere come strumento di giudizio per il consumatore e ciò in conformità a quanto già previsto dal legislatore comunitario, secondo il quale la richiesta che il confronto sia operato in modo obiettivo sulle caratteristiche dei beni e dei servizi risponde all'esigenza di non determinare una distorsione della concorrenza, svantaggiare i concorrenti e avere un'incidenza negativa sulla scelta dei consumatori.

In quest'ottica, è stata considerata comparazione illecita l'attribuzione di caratteristiche di obsolescenza al prodotto del concorrente, operata in maniera generica e apodittica per instaurare un confronto in forza del quale i prodotti pubblicizzati risultassero come innovativi, senza alcun riferimento a caratteristiche che sostanziassero la pretesa superiorità dei prodotti dell'operatore pubblicitario (PI/3006 KAERCHER-PULICAR)<sup>3</sup>. Ugualmente è stata considerata comparazione illecita l'affermazione di inferiorità qualitativa del prodotto del concorrente, senza effettuare alcun confronto sulle caratteristiche specifiche dei prodotti, né sulle loro differenze di prezzo, limitandosi ad affermazioni generiche e non circostanziate (PI/3086 MORSETTERIE CONCHIGLIA)<sup>4</sup>.

L'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi anche circa il requisito di liceità indicato alla lettera *e*) dell'articolo 3-*bis*, comma 1, che pone il divieto di discredito o denigrazione nei confronti del concorrente. La norma in questione rappresenta un elemento di novità nel quadro delineato sino a oggi dall'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in applicazione dell'articolo 2598, n. 2, del codice civile, il quale tendeva a ricondurre in maniera sistematica la comparazione pubblicitaria alla concorrenza sleale per denigrazione, sul presupposto che la comunicazione pubblicitaria, per sua natura, non potesse considerarsi improntata a criteri di obiettività e imparzialità, e ciò a prescindere dalla veridicità o falsità delle notizie e dei dati riportati nel messaggio. Il disposto di cui all'articolo 3-*bis*, lettera *e*) non può, pertanto, interpretarsi nel senso che qualunque discredito oggettivamente derivante dal confronto renda questo di per sé illecito, perché ciò eliminerebbe in radice ogni

<sup>3</sup> Il messaggio oggetto di valutazione presentava l'immagine del prodotto del concorrente barrato da una croce rossa e sormontato dalla scritta "rottamazione".

<sup>4</sup> Nel caso citato, il confronto effettuato dall'operatore pubblicitario non era fondato su alcuna specifica caratteristica tecnica dei prodotti, né sulle loro differenze di prezzo, ma si limitava ad affermazioni generiche e non circostanziate in ordine al presunto minor livello qualitativo della componentistica prodotta dall'impresa concorrente, esplicitamente identificata.

possibilità di comparazione. E', invece, da ritenere che il discredito che la norma intende impedire sia quello immotivato o sproporzionato rispetto alle esigenze di corretta conduzione del confronto pubblicitario.

L'Autorità ha sanzionato come illeciti alcuni messaggi, le cui modalità comunicazionali, consistenti in riferimenti negativi immotivati e sproporzionati rispetto all'obiettivo commerciale perseguito dalla comunicazione, erano tali da causare discredito al prodotto del concorrente. In particolare, nel caso PI/3006 KAERCHER-PULICAR, il discredito non derivava tanto dall'attribuzione di caratteristiche di obsolescenza al prodotto concorrente (ciò, infatti, non sarebbe stato impedito dalla normativa, purché l'affermazione fosse stata adeguatamente supportata), quanto dalle particolari modalità comunicazionali con cui le caratteristiche di obsolescenza venivano attribuite al prodotto concorrente. Nel caso PI/3086 MORSETTERIE CONCHIGLIA, il giudizio di illiceità ai sensi dell'articolo 3-bis, lettera e) è stato determinato dalla formulazione del messaggio, che esprimeva in modo del tutto immotivato una valutazione di inferiorità dei prodotti dell'impresa concorrente.

A diversa conclusione l'Autorità è pervenuta nel caso PI/3050 INTERROUTE TELECOMUNICAZIONI ITALIA. Le fattispecie segnalate come denigratorie riguardavano l'immagine di un cane, razza border collie, accucciato, con una zampa fasciata e un cerotto sul dorso. L'Autorità ha ritenuto che la rappresentazione del cane simbolo di Infostrada, tenuto conto del contesto in cui era inserito e delle specifiche modalità di raffigurazione, non contenesse elementi idonei a screditare l'immagine del concorrente<sup>5</sup>. In questo caso l'Autorità ha avuto modo di valutare anche la condizione di liceità stabilita dalla lettera g) dell'articolo 3-bis, comma 1, e cioè il divieto di trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa al marchio, alla denominazione commerciale o a altro segno distintivo di un concorrente. Con riguardo a tale condizione, il giudizio di liceità a cui l'Autorità è pervenuta si è fondato sulla considerazione che, nel caso di specie, il richiamo al concorrente rispondeva all'esigenza del nuovo entrante di posizionare sul mercato la propria immagine aziendale, evidenziando le caratteristiche distintive dei servizi offerti, e non a trarre indebito vantaggio dalla notorietà del concorrente.

## I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

### TELECOMUNICAZIONI

#### *Prospettazione dei prezzi nel mercato della telefonia*

Il mercato della telefonia continua a registrare un consistente incremento di messaggi pubblicitari prevalentemente incentrati sulla convenienza economica dei nuovi profili tariffari e dei nuovi servizi proposti dagli operatori.

L'Autorità è intervenuta in varie occasioni con riferimento a messaggi ritenuti fuorvianti per i consumatori in merito al prezzo effettivo dei servizi pub-

<sup>5</sup> Cfr. anche PI/3055 TELE+ ABBONAMENTI A D+.

blicizzati (PI/3030 OMNITEL CASA CARD; PI/3070 TELECONOMY 24 DI TELECOM ITALIA; PI/3088 ESTATE TIM; PI/3186 INFOSTRADA SPAZIO ZERO), affermando che nella presentazione di un elemento così cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, quale il prezzo, tutte le informazioni fornite nel contesto del messaggio devono risultare di immediata percezione. L'esigenza di maggiore chiarezza è motivata dal fatto che nel settore della telefonia proliferano sempre più le offerte riguardanti profili tariffari molto articolati, in cui il prezzo finale del servizio è composto da una serie di voci che il destinatario deve computare per poter valutare l'effettiva convenienza della tariffa proposta. In quest'ottica, è stato ritenuto che il prospettare il prezzo al minuto di un servizio di telefonia mobile, sottacendo o evidenziando con minor risalto grafico l'esistenza di uno scatto alla risposta, è idoneo a indurre in errore i consumatori circa l'effettiva convenienza dell'offerta. Operare in tal modo, infatti, amplifica in maniera ingiustificata e fuorviante la componente variabile del costo del servizio, rispetto alla componente fissa che il consumatore deve comunque sostenere, la cui incidenza, specie per telefonate brevi, non è affatto trascurabile. In tal senso, il rinvio operato per mezzo di un asterisco a informazioni supplementari (non fornite dunque contestualmente all'indicazione del costo al minuto), che precisano l'esistenza del cosiddetto scatto alla risposta, è da ritenersi idoneo a evitare l'effetto di confusione ingenerato dal messaggio relativamente al prezzo effettivo del servizio.

La completezza della comunicazione pubblicitaria deve coniugarsi con l'immediata percepibilità del prezzo effettivamente richiesto al consumatore per il servizio pubblicizzato. Tale esigenza trova conferma anche nell'ordinamento del legislatore comunitario, che ha individuato nella precisa, trasparente e univoca indicazione del prezzo di vendita uno strumento per migliorare l'informazione dei consumatori, in quanto consente di valutare e confrontare il prezzo dei prodotti quindi permette loro di procedere a scelte consapevoli in base a raffronti semplici.

Sulla base di tale considerazione l'Autorità ha ritenuto che gli operatori del settore debbano assicurare non solo la completezza, ma anche la chiarezza delle informazioni relative al prezzo del servizio pubblicizzato, al fine di migliorare l'informazione fornita al consumatore e agevolare il raffronto dei prezzi, indicando nel messaggio il prezzo comprensivo di ogni ulteriore onere economico gravante sul consumatore. Se, infatti, appare comprensibile che siano scorporati dal prezzo oneri impossibili da determinare *ex ante* nel loro ammontare o meramente eventuali, non si giustifica, invece, la scelta degli operatori pubblicitari di indicare il prezzo del servizio al netto dell'IVA, la cui incidenza può essere determinata con esattezza in via preventiva e per la generalità dei consumatori. La scelta di scorporare l'IVA, dettata da motivi non di ordine tecnico ma esclusivamente collegati alla strategia di *marketing* dell'impresa, introduce un elemento di confusione rispetto al prezzo del servizio, e deve dunque ritenersi di per sé idonea a turbare la libertà di scelta dei potenziali acquirenti.

L'Autorità ha osservato, infine, che l'adozione di una modalità di tariffazione, a scatti o a tempo effettivo di conversazione, nonché la durata del singolo scatto telefonico non sono indifferenti per il consumatore. Conseguentemente, si è ritenuto che, in presenza di un servizio con tariffazione a scatti, nel caso in cui la durata dello scatto risulti superiore al minuto, la stessa prospettazione di un costo indicativo al minuto possa risultare idonea a indurre in errore i consumatori.

### ***Servizi di accesso veloce a Internet***

Nel campo della fornitura di servizi di accesso alla rete Internet è stata ritenuta ingannevole tutta una serie di messaggi di diversi operatori del settore, i quali lasciavano intendere che grazie alla tecnologia ADSL sarebbe stato possibile navigare complessivamente a una velocità dieci volte superiore rispetto a quella di un collegamento tradizionale (PI/2862 ADSL-TIN; PI/2862C ADSL-GALACTICA; PI/2881 UNISOURCE; PI/2882 PRO.NET; PI/2883 INFOSTRADA-ADSL).

L'Autorità ha ritenuto che i messaggi in questione presentavano come incondizionatamente raggiungibili prestazioni che in realtà possono essere ottenute solo con il concorso di molti fattori, in gran parte indipendenti dalla sottoscrizione dell'abbonamento ADSL da parte dell'utente. Internet, infatti, è un insieme eterogeneo di reti e la presenza di un collo di bottiglia in qualsiasi parte dell'insieme pregiudica la velocità massima di navigazione, che, in realtà, risulta significativamente condizionata dalle caratteristiche dei siti visitati, dall'orario e, più in generale, dalle caratteristiche tecniche dei tratti di rete percorsi.

La portata decettiva di tali messaggi è stata ritenuta tanto più rilevante in considerazione del fatto che essi accompagnavano il lancio di servizi innovativi, tecnicamente molto sofisticati. Tale caratteristica determina un'elevata asimmetria informativa tra l'operatore che fornisce il servizio e il potenziale utente, non solo al momento della sottoscrizione del contratto, ma anche nel periodo di vigenza dello stesso, stante le difficoltà per quest'ultimo sia di valutare appieno l'adeguatezza delle prestazioni del servizio (infatti la velocità della connessione e della navigazione sono difficilmente rilevabili in maniera disgiunta e con esattezza da parte di un'utenza non specialistica), sia di attribuire a una causa specifica le eventuali disfunzioni riscontrate.

## **PRODOTTI PETROLIFERI**

### ***PUBBLICITÀ DEGLI "SCONTI-GESTORE" SUI PREZZI DEI CARBURANTI***

Muovendo dalle segnalazioni presentate da alcune associazioni di categoria, l'Autorità ha valutato e ritenuto ingannevoli diversi messaggi esposti presso stazioni di rifornimento di carburante, relativi agli "sconti" praticati dai distributori rispetto ai prezzi consigliati dalla rispettive compagnie petrolifere (PI/2876 VARIE STAZIONI ESSO; PI/2920 STAZIONE ERG-LOCALITÀ CATENA; PI/2921 STAZIONE ESSO-COMUNE DI PAESE). Il profilo contestato era

l' idoneità dei messaggi a indurre i destinatari a ritenere che gli sconti pubblicizzati (ad esempio “-40”, “-50”, ecc.) dovessero essere sottratti ai prezzi esposti presso i punti vendita, laddove invece tali prezzi erano già la risultante dell' applicazione degli sconti.

L' Autorità ha ritenuto che tali fattispecie dovessero essere valutate non soltanto alla luce dei contenuti dei messaggi segnalati (in alcuni casi, infatti, la circostanza dell' inclusione degli sconti nei prezzi esposti era indicata nei messaggi), ma anche e soprattutto alla luce delle peculiari modalità di diffusione dei messaggi stessi e delle correlate modalità di percezione da parte dei consumatori. Infatti, l' Autorità ha rilevato che il consumatore non può che prestare un' attenzione attenuata e parziale ai contenuti di messaggi affissionali i quali, per loro natura, sono destinati a essere visti e percepiti da persone in movimento e, in particolare, in transito lungo la carreggiata stradale. A conclusione del proprio esame l' Autorità ha dunque ritenuto che i messaggi segnalati fossero idonei a indurre in errore i destinatari circa i prezzi dei carburanti effettivamente praticati alla clientela presso i distributori.

### ***Campagne promozionali delle compagnie petrolifere***

L' Autorità ha esaminato alcuni messaggi diffusi da diverse compagnie petrolifere che prospettavano la possibilità di conseguire premi e regali di varia natura, tramite la progressiva raccolta di punti acquisiti nei successivi rifornimenti di carburante. L' Autorità ha ritenuto ingannevoli quelle fattispecie nelle quali erano indicate in modo poco trasparente, o addirittura omesse, le informazioni relative al valore dei regali, nonché alla facoltà, riconosciuta al consumatore dalla legge n. 496/99, di richiedere in alternativa alla compagnia petrolifera la conversione del valore del regalo in carburante (PI/3132B CAMPAGNE PROMOZIONALI BENZINA-ERG; PI/3132C CAMPAGNE PROMOZIONALI BENZINA-ESSO; PI/3132D CAMPAGNE PROMOZIONALI BENZINA-TOTALFINA).

## **TRASPORTI**

Il settore dei trasporti è caratterizzato, per lo più, da mercati a struttura oligopolistica, nei quali è presente un operatore in posizione di *leadership*. In tali mercati, la leva del prezzo costituisce un fondamentale strumento competitivo. Tuttavia, analogamente a quanto accade in altri ambiti, ad esempio nelle telecomunicazioni, spesso la prospettazione pubblicitaria del prezzo è poco chiara o comunque non immediata, sia per la pluralità dei profili tariffari, sia perché gli operatori tendono a indicare il prezzo complessivo non attraverso un unico importo, ma mediante una pluralità di componenti che devono poi essere sommate.

### ***Trasporto aereo***

Nell' ambito dei servizi di trasporto aereo di passeggeri, l' Autorità ha ritenuto ingannevoli i messaggi diffusi da alcuni vettori che pubblicizzavano

le proprie tariffe al netto della maggiorazione di prezzo introdotta per far fronte all'aumento dei costi del carburante (la cosiddetta *fuel surcharge*) e dei diritti di imbarco.

L'Autorità ha osservato che, nel settore in questione, l'idoneità ingannatoria delle fattispecie segnalate risulta amplificata dalla già scarsa trasparenza, determinata dall'ampiezza e dalla variabilità delle griglie tariffarie adottate dai vettori, che rendono assai problematica, anche per il consumatore ragionevolmente attento e normalmente informato, una valutazione di convenienza relativa delle diverse offerte. Per converso, il pieno dispiegarsi della concorrenza, con particolare riguardo al prezzo, richiede che il consumatore possa agevolmente comparare le diverse proposte commerciali dei differenti operatori, al fine di scegliere quella che meglio si adatti alle proprie esigenze. Tale obiettivo richiede da parte degli operatori del settore un particolare onere di chiarezza e completezza della comunicazione pubblicitaria, per consentire all'utente di cogliere con immediatezza i dati e le caratteristiche fondamentali dell'offerta.

La menzionata esigenza di chiarezza si manifesta con particolare evidenza rispetto all'elemento sul quale si incardina la valutazione dell'offerta, vale a dire il prezzo del servizio. In tale settore, infatti, la convenienza economica della tariffa proposta rappresenta il principale, se non esclusivo, *claim* promozionale. La rilevanza cruciale delle condizioni tariffarie praticate trova, peraltro, conferma nell'analisi della struttura del mercato di riferimento, caratterizzato, per una rilevante componente della domanda che si orienta al traffico cosiddetto *leisure*, da una spiccata infedeltà del consumatore al marchio.

Pertanto, similmente a decisioni di analogo contenuto assunte a livello europeo (così, ad esempio, in Germania, Norvegia, Danimarca e Irlanda), l'Autorità ha ritenuto che i messaggi segnalati fossero idonei a indurre i consumatori in errore in relazione al prezzo del biglietto aereo, potendo pregiudicare il comportamento economico. Per un verso, infatti, non può in alcun modo giustificarsi la decisione di scorporare dal prezzo del biglietto la cosiddetta *fuel charge*, che ne costituisce a pieno titolo una parte integrante. Per quanto attiene alle tasse di imbarco, non può valere a escludere l'ingannevolezza del messaggio la circostanza che esse vengano riscosse dal vettore al momento dell'emissione del biglietto nella misura stabilita dalla legge, ma sono in realtà destinate al gestore della sede aeroportuale. Infatti, il meccanismo di collezione di tali oneri aggiuntivi non legittima la scelta operata dai vettori di escluderli dal computo della tariffa, atteso che essi vengono integralmente trasferiti sul consumatore finale che, pertanto, ne tiene ragionevolmente conto al momento di orientare le proprie scelte economiche.

La necessità di garantire che i potenziali destinatari del messaggio pubblicitario siano posti in grado di valutare consapevolmente la convenienza dell'offerta di ciascun vettore impone che, nel settore in questione, la prospettazione delle condizioni tariffarie debba essere chiaramente e immediatamente

intelligibile dal consumatore. A tale scopo, la relativa indicazione dovrà essere comprensiva di ogni onere economico gravante sul consumatore il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, o dovrà presentare, contestualmente e con pari evidenza grafica e/o sonora, tutte le componenti che concorrono al computo del prezzo, al fine di migliorare l'informazione fornita al consumatore e agevolare il raffronto dei prezzi (PI/3091 ALITALIA TARIFFE NAZIONALI; PI/3127 AIR ONE VOLI ROMA-MILANO).

### ***Trasporto marittimo***

La necessità di una chiara prospettazione del prezzo del servizio è emersa anche nel settore del traghettamento marittimo. In particolare, una società armatoriale ha denunciato per presunta pubblicità ingannevole il *leader* di mercato, sostenendo che quest'ultimo indicava quali tasse portuali importi maggiorati rispetto a quelli reali. Nel corso del procedimento istruttorio, l'Autorità ha riscontrato una differenza, in alcuni casi anche ragguardevole, tra il valore dei diritti portuali addebitati ai clienti dal *leader* e quello riscosso da altri operatori. Le differenze erano dovute al fatto che l'impresa, unica nel settore, riteneva di imputare l'IVA ai diritti portuali e di inglobarvi altresì alcuni costi che i concorrenti ritenevano non rientrassero in tale voce. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che le indicazioni relative all'importo di tali diritti fossero caratterizzate da scarsa immediatezza e ambiguità. Infatti, diversamente dagli opuscoli degli altri operatori, il messaggio pubblicitario indicava i diritti portuali attraverso una tavola, in cui erano presentate le varie tariffe vigenti in ciascun porto. In tal modo, per poter conoscere l'importo da versare, il destinatario del messaggio doveva sommare le voci che lo riguardavano, senza peraltro essere avvertito del fatto che erano da computare sia le tasse del porto di partenza che quelle del porto di destinazione. In questo modo, il lettore non era posto nelle condizioni di percepire con chiarezza e immediatezza l'importo complessivo da versare a titolo di tariffa portuale e quindi di percepire che, scegliendo di rivolgersi a quell'impresa, avrebbe dovuto versare, a parità di tariffa netta, dei diritti portuali più elevati.

L'Autorità ha concluso l'istruttoria auspicando che la prospettazione delle condizioni tariffarie per i servizi di traghettamento sia chiaramente e immediatamente intelligibile dal consumatore, riportando importi comprensivi di ogni onere economico gravante sul consumatore il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, o presentando, contestualmente e con adeguata evidenza grafica, le componenti che concorrono al computo del prezzo, al fine di agevolare il raffronto tra i prezzi (PI/3075 TARIFFE TIRRENIA).

### ***Trasporto ferroviario***

Nel trasporto ferroviario, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli alcuni messaggi pubblicitari diffusi da Ferrovie dello Stato Spa che prospettavano il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto passeggeri. Le inserzioni,

che facevano seguito alla costituzione della società Trenitalia Spa, perseguivano lo scopo di influenzare positivamente l'atteggiamento dei consumatori nei confronti dell'impresa e dei servizi da essa offerti.

Il primo messaggio affermava che “*la percentuale dei treni in orario*” era stata portata “*fino al 96%*”. Un rimando, a caratteri più ridotti, specificava che quello indicato era un “*tasso di puntualità entro i 15'*” e che, quindi, per treni “*puntuali*” si dovevano intendere quelli che avevano accusato ritardi inferiori ai 15 minuti. Il dato percentuale si riferiva alla media annua di treni “*puntuali*” calcolata nel 1999 su tutte le tipologie di treni viaggiatori. In realtà, dalle risultanze istruttorie è emerso che la scelta di utilizzare un unico parametro di 15 minuti di tolleranza per qualificare come puntuale un treno, fosse esso regionale o di media e lunga percorrenza, produceva l'effetto di associare indebitamente due elementi che nella realtà non erano tra loro coniugabili: il concetto di puntualità e la percentuale del 96%. Infatti, per i treni a media e lunga percorrenza, dove l'incidenza di un ritardo di 15 minuti poteva essere considerato marginale, il dato era più basso di quello pubblicizzato e pari a 86%. Per i treni regionali, la percentuale era effettivamente pari al 96%, ma in tali casi i convogli non potevano essere considerati “*in orario*”, in quanto un ritardo di 15 minuti, se parametrato rispetto al tempo medio di percorrenza di poco superiore all'ora e un quarto, comportava in media un incremento del tempo complessivo di viaggio del 20%.

Nel secondo messaggio pubblicitario segnalato si dichiarava: “*abbiamo ringiovanito di 9 anni la nostra flotta*”. In realtà, l'età media del parco materiale rotabile era rimasta sostanzialmente invariata tra il 1998, il 1999 e il primo semestre 2000, con scostamenti che non raggiungevano i due anni. Il pubblicizzato ringiovanimento riguardava il solo materiale rotabile Eurostar Italia, senza che tale aspetto fosse in qualche modo segnalata al destinatario del messaggio (PI/3097 PUBBLICITÀ FERROVIE DELLO STATO).

#### **BREVETTI E CERTIFICAZIONI**

Negli anni novanta, e in modo ancor più significativo negli ultimi tempi, i comportamenti di acquisto del consumatore medio sembrano essere diventati attenti, più che in passato, ai requisiti di qualità, sicurezza e innovatività dei prodotti. Le imprese, di conseguenza, si sono dimostrate molto attive nel catturare la domanda aggiuntiva di qualità espressa dal consumatore, cercando di differenziare la propria offerta tramite l'enfatizzazione nel *claim* pubblicitario delle certificazioni o dei brevetti posseduti.

In tale contesto l'Autorità ha ritenuto ingannevoli quei messaggi che pubblicizzavano coperture brevettuali o certificazioni risultate, in realtà, non in possesso dell'operatore pubblicitario oppure oggetto di richiesta agli enti competenti ma non ancora ottenute. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che, in ambito pubblicitario, la presentazione di un prodotto come brevettato, ovvero come certificato, ha l'effetto di attribuire ai prodotti, e di riflesso all'impresa,

particolari caratteristiche di innovatività, qualità e sicurezza. Di conseguenza, tali elementi sono suscettibili di orientare, in modo autonomo rispetto alle stesse caratteristiche oggettive del bene e a prescindere dalla sussistenza dei requisiti per la brevettabilità o la certificazione, le scelte degli operatori di mercato, pregiudicandone il comportamento economico (PI/2988 NUOVA CINTEL; PI/2843 INDUSTRIE SCAFFALATURE ARREDAMENTI; PI/3115C DISCHI DIAMANTATI UNIVERSAL; PI/3086 MORSETTIERE CONCHIGLIA; PI/3134 VITERIA EUGANEA).

L'Autorità, nel caso PI/2793B CERAMICHE MIRAGE, ha avuto occasione di pronunciarsi in merito all'utilizzo in forma pubblicitaria di pronunce giudiziali afferenti diritti di proprietà industriale, precisando che, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, non è ravvisabile alcuna aprioristica preclusione a che un'impresa diffonda le risultanze di un provvedimento giudiziale a essa favorevole, né alcun obbligo positivo di riportarne estensivamente e analiticamente i contenuti. Tuttavia, l'operatore pubblicitario non può esimersi, nel realizzare tale peculiare forma di pubblicità, dall'adottare forme e contenuti espressivi tali da non ingenerare nei destinatari convincimenti fuorvianti in relazione alle effettive risultanze del procedimento giudiziale cui il messaggio si riferisce.

Peraltro, è stato precisato che affermazioni promozionali relative a "primati" o a *leadership* produttivi devono essere valutate nel contesto del messaggio in cui sono contenute. Infatti, tali indicazioni, che di per sé potrebbero assumere tratti di "assolutezza" ed essere pertanto fuorvianti per i destinatari se non dotate di fondamento, se circoscritte da ulteriori precisazioni che valgano a ridimensionarne la portata, assumono un carattere autoelogiativo volto a evidenziare, genericamente, una posizione di prestigio.

## **PRODOTTI CON EFFETTI DIMAGRANTI E/O ANTICELLULITE E SERVIZI ESTETICI**

### ***Prodotti e trattamenti dimagranti e/o anticellulite***

I prodotti cosmetici e i trattamenti estetici costituiscono, tradizionalmente, un settore contraddistinto da rilevanti investimenti pubblicitari. Nel corso dell'anno l'Autorità ha censurato numerosi messaggi, in gran parte diffusi a mezzo stampa, volti a promuovere una varietà di prodotti ai quali venivano attribuite proprietà dimagranti: creme (PI/2781 RETE MIA VANNA MARCHI), indumenti e calzature (PI/2872 CINTURA MASSAGGIANTE E TUTINA DIMAGRANTE; PI/3011 VULKAN ANTICELL; PI/2813 DIMAPANT; PI/2913 ZOCCOLI DR. MERTZ; PI/2914 SOLETTE DIMAGRANTI) e infine cerotti magnetici (PI/3117 BIOCHIP SLIM CHIP). In tale contesto molti dei messaggi esaminati e ritenuti ingannevoli riguardavano integratori alimentari alla cui assunzione veniva collegata la possibilità di conseguire cospicui cali ponderali senza necessità di seguire uno specifico e controllato regime alimentare, né svolgere esercizio fisico: (PI/2228 CELLULASE URTO; PI/3042 VIAFAT FORTE; PI/3043 ADIPOSFORTE; PI/3094 IBS CURA DI BROMELINE; PI/3116 GOTAS). Nella valutazione di tali fattispecie è stato ritenuto che l'eventuale esistenza di letteratura scientifica relativa ai singoli componenti di un prodotto non possa costituire

dimostrazione dell'efficacia del prodotto nei termini pubblicizzati, laddove nel corso dell'istruttoria sia emerso che il prodotto stesso non era stato sottoposto a idonee sperimentazioni.

Nell'ipotesi in cui i prodotti pubblicizzati, in ragione di alcuni loro componenti, possono presentare controindicazioni o produrre effetti collaterali ove assunti da particolari soggetti o in associazione con particolari farmaci o per periodi prolungati, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi a essi relativi fossero in violazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92, in quanto omettevano di indicare i possibili rischi connessi all'assunzione del prodotto (PI/2796 CHITOSANO; PI/2802 ESAMEN; PI/3043 ADIPOSFORTE; PI/3116 GOTAS).

Con riguardo a messaggi che nel promuovere un determinato integratore lasciavano intendere che il prodotto fosse in grado di incidere sui depositi adiposi localizzati in determinate zone del corpo (PI/2802 ESAMEN; PI/3043 ADIPOSFORTE), l'Autorità ha ritenuto, secondo quanto già affermato in numerosi precedenti sulla scorta di pareri resi dall'Istituto Superiore di Sanità, che il dimagrimento di specifiche parti del corpo può verificarsi solamente nell'ambito e quale conseguenza di una generale diminuzione di peso e non come fenomeno autonomo e disgiunto da un calo ponderale complessivo.

In alcuni casi (PI/2813 DIMAPANT; PI/2228 CELLULASE URTO; PI/3011 VULKAN ANTICELL; PI/2872 CINTURA MASSAGGIANTE E TUTINA DIMAGRANTE), all'efficacia dimagrante del prodotto veniva associata un'azione anticellulite. L'Autorità, nel rilevare l'ingannevolezza di tali messaggi, ha ribadito che la cellulite è un fenomeno complesso che non può essere trattato e risolto con prodotti cosmetici o integratori alimentari, bensì necessita di specifiche terapie farmacologiche.

Con riguardo a alcuni messaggi che pubblicizzavano rilevanti cali di peso in tempi brevi e senza la necessità di sottoporsi ad alcuna dieta, l'Autorità ha assunto un atteggiamento estremamente rigoroso, considerando necessario sospendere d'ufficio la diffusione del messaggio segnalato in via provvisoria, nelle more del giudizio di merito, ritenendo che la richiesta di intervento sembrasse con un ragionevole grado di probabilità destinata a sfociare in una pronuncia di ingannevolezza (PI/3094 IBS DI BROMELINE; PI/3116 GOTAS). In particolare, l'Autorità ha valutato, già a una prima delibazione, che le prospettazioni pubblicitarie in merito al dimagrimento ottenibile attraverso l'uso del prodotto, senza la necessità di seguire un regime alimentare controllato, sembrassero prive di fondamento scientifico e che, in ogni caso, una repentina e cospicua perdita di peso non avrebbe potuto essere ottenuta senza rischi per la salute se non sotto controllo medico. Pertanto, il messaggio non rendeva edotti i consumatori dei rischi potenziali ed era suscettibile di porne in pericolo la salute.

### *Servizi estetici*

Numerosi interventi dell'Autorità hanno avuto a oggetto messaggi pubblicitari relativi a servizi di dimagrimento.

In molti dei casi esaminati, i messaggi erano stati diffusi da soggetti che operavano sulla base di un contratto di *franchising*. Nel settore in esame, infatti, molte imprese operano direttamente con propri centri e nello stesso tempo concedono a terzi operatori, attraverso contratti di *franchising*, l'uso del proprio marchio e forniscono loro i relativi macchinari, insieme al proprio *know-how*. Nel caso di messaggi relativi a centri gestiti in *franchising*, sono stati considerati come operatori pubblicitari ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 74/92, sia il *franchisee*, che aveva materialmente diffuso il materiale pubblicitario, che il *franchisor*, in qualità di autore dei messaggi, in considerazione del penetrante potere di direttiva e di controllo cui il *franchisee* è generalmente sottoposto, in forza del contratto di *franchising*, anche con riguardo alla pubblicità (PI/2951 IN LINEA-CENTRI DIMAGRIMENTO; PI/3037 INFRAFIT).

Secondo orientamenti analoghi a quelli illustrati per i prodotti dimagranti, l'Autorità ha considerato non ingannevoli quei messaggi che non millantavano la possibilità di conseguire i risultati promessi anche in assenza di un regime alimentare e di un'attività fisica adeguati, ma che, al contrario, si limitavano a evidenziare in modo generico le caratteristiche del metodo di dimagrimento utilizzato, basato su una moderata attività fisica e su un regime dietetico controllato. Sono state invece considerate ingannevoli le affermazioni tendenti ad accreditare l'efficacia del dimagrimento per la soluzione dei problemi di cellulite (PI/2900 ESTEMEDIC).

Quasi tutti i messaggi esaminati pubblicizzavano una "garanzia di risultato" il cui contenuto sarebbe stato visionabile presso i centri estetici. Il mero rinvio alle condizioni generali di garanzia, messe a disposizione dei clienti presso i locali del centro di dimagrimento, è stato ritenuto non rispondente alle prescrizioni dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92, in quanto volto a svuotare di significato una norma che vuole consentire al consumatore la conoscenza integrale dei termini della garanzia pubblicizzata già in sede di prime informazioni. Peraltro, la norma in questione, nell'ammettere la possibilità di un rinvio, sottolinea che esso deve rimandare a un testo facilmente conoscibile dal consumatore e tale non è stato considerato dall'Autorità il "riquadro esposto sulle pareti del centro o un modello di contratto, la cui richiesta presuppone il ricorrere almeno della fase delle trattative" (PI/2900B ESTEMEDIC).

Con riguardo ad affermazioni riguardanti l'offerta di trattamenti gratuiti, laddove i messaggi indicavano genericamente un numero di sedute in omaggio e rinviavano a una scritta di ridottissime dimensioni e decontestualizzata che precisava "all'iscrizione", l'Autorità ha ritenuto che il messaggio fosse idoneo a ingenerare nei consumatori la falsa convinzione di poter frui-

re di sedute del trattamento dimagrante senza dover pagare alcuna somma, e senza che questa sorta di “prova” fosse condizionata alla preventiva sottoscrizione del contratto. Diversamente, messaggi nei quali la gratuità di alcune sedute era chiaramente collegata alla condizione di cliente sono stati considerati non ingannevoli, perché la condizione di cliente presuppone, con tutta evidenza, l’esistenza di un rapporto contrattuale e quindi la sottoscrizione di un contratto (PI/3025 PAOLA POGGI DI IMPERIA E SAVONA).

In merito all’eccezione non conformità all’articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92 di alcuni dei messaggi esaminati, l’Autorità non ha riscontrato la violazione di detto articolo nei casi in cui la definizione del trattamento personalizzato veniva fatta precedere da una visita medica, volta specificatamente ad accertare l’eventuale presenza di patologie incompatibili con gli esercizi ginnico-motori praticati, e i macchinari utilizzati nei trattamenti dimagranti risultavano del tutto innocui per la salute (PI/2824 LORELEI).

## **TURISMO**

Nell’anno trascorso l’Autorità ha ricevuto numerose richieste di intervento relative al settore turistico, che, nella maggior parte dei casi, hanno avuto a oggetto messaggi pubblicati su cataloghi predisposti da tour operator.

Nella comunicazione pubblicitaria propria del settore turistico è in atto una tendenza sempre maggiore a utilizzare la rete Internet per la commercializzazione dei servizi. L’Autorità ha avuto modo di pronunciarsi con riguardo a due messaggi diffusi attraverso siti web (PI/2893 HOTEL MORGANA PANAMA GARDEN e PI/3102 GIROVACANZE COMBINA CITTÀ ALITALIA). In particolare, nel caso PI/3102 GIROVACANZE COMBINA CITTÀ ALITALIA, l’Autorità ha affermato che la pubblicità sul sito Internet deve contenere in sé tutti i necessari elementi informativi, ritenendo insufficiente il rinvio a ulteriori precisazioni contenute su altri supporti, nel caso specifico nel catalogo a stampa pubblicato dall’operatore.

Le richieste di intervento afferenti al settore turistico provengono in genere da consumatori che hanno riscontrato, nel corso delle loro vacanze, la mancata corrispondenza tra quanto pubblicizzato e quanto effettivamente offerto dagli operatori (PI/2945 HOTEL LA FENICE; PI/2893 HOTEL MORGANA PANAMA GARDEN; PI/2931 MIRANDA VIAGGI E TURISMO; PI/2986 PENTATUR ATINTER; PI/3118 ALPITOUR PORTO OTTIOLU). In merito a dette richieste deve, tuttavia, evidenziarsi che spesso il segnalante lamenta profili inerenti lo specifico rapporto contrattuale tra il segnalante stesso e l’operatore pubblicitario, aspetti la cui valutazione non rientra nelle competenze demandate all’Autorità in materia di pubblicità ingannevole, volte a tutelare il più generale interesse pubblico alla non decettività del messaggio promozionale.

In merito alla non rispondenza al vero di quanto prospettato nel messaggio, nel procedimento PI/3059 ALPITOUR RODI i segnalanti lamentavano di non aver riscontrato nel servizio ricevuto quei tratti di “italianità” che invece

si sarebbero aspettati di trovare essendo l'albergo pubblicizzato dall'operatore come appartenente alla categoria "Italian Style". Una volta accertato che l'albergo era effettivamente in grado di offrire i servizi prospettati (piatti della cucina italiana, personale parlante italiano, ecc.) quali propri del servizio "Italian Style", l'Autorità ha concluso che il giudizio negativo dato dai segnalanti riflettesse la loro personale insoddisfazione (sulla qualità dei pasti, sul numero degli addetti in grado di parlare italiano, ecc.) e non potesse essere generalizzato. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha dunque ritenuto non ingannevole il messaggio segnalato.

Di contro, nel caso PI/2955 MARE SUD '99-ICI TOUR OPERATOR uno dei profili segnalati riguardava la non corrispondenza tra l'immagine fotografica pubblicata sul catalogo (un panorama con il mare sullo sfondo, che è risultato essere relativo alla località Torre dell'Orso, in provincia di Lecce) e la località in cui effettivamente era situato l'albergo pubblicizzato (Isola Varano, in provincia di Foggia). Nel corso dell'istruttoria è tuttavia emerso che i segnalanti erano stati edotti di tale mancata corrispondenza anche prima di fruire del servizio, ma l'Autorità non ha ritenuto dirimente tale circostanza ai fini del giudizio di ingannevolezza del messaggio, in considerazione del fatto che l'oggetto tutelato dalla normativa in materia di pubblicità ingannevole è l'interesse pubblico generale alla non decettività dei messaggi promozionali.

#### PROFESSIONI REGOLAMENTATE

Nel corso dell'anno l'Autorità ha adottato un provvedimento in relazione ad alcuni messaggi pubblicitari in cui veniva pubblicizzata l'offerta di servizi arbitrari gestiti da un'associazione privata. In particolare, i suddetti messaggi asserivano che, tramite l'istituzione di "tribunali di quartiere" e "nuovi strumenti giudiziari", l'Associazione proponente sarebbe stata in grado di offrire la soluzione di "controversie (...) in 'tutti' i settori (...) per norma di legge entro 2-3 mesi", con sentenze "vincolanti, esecutive e imponibili con la forza" e che, in caso di ritardo nella pronuncia, il cittadino sarebbe stato risarcito per i danni subiti.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi esaminati fossero ingannevoli in quanto, contrariamente al vero, lasciavano intendere che: i) l'associazione proponente e l'iniziativa da questa promossa avessero carattere pubblicitario, mentre la stessa associazione risultava avere natura privatistica, così come l'attività svolta; ii) tramite l'arbitrato potesse risolversi incondizionatamente qualsiasi tipo di controversia tra privati entro 2-3 mesi, potendosi in caso contrario ottenere uno speciale risarcimento per i danni subiti, mentre, in realtà, ai sensi della normativa vigente, l'uso dello strumento arbitrale è sottoposto a limitazioni e condizioni; iii) la pronuncia resa all'esito di un arbitrato fosse immediatamente esecutiva e imponibile con la forza, laddove l'efficacia esecutiva del lodo arbitrale è subordinata dalla legge alla sua omologazione da parte del Tribunale. L'Autorità ha pertanto inibito l'ulteriore diffu-

sione dei messaggi in questione, ordinando altresì la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa su un quotidiano a diffusione nazionale e su Internet (PI/2971 FORUM ARBITRALE).

## PRODOTTI ASSICURATIVI

Nel mercato assicurativo si continua a registrare un incremento nel numero di comunicazioni pubblicitarie a favore di quei prodotti in cui la classica copertura assicurativa è abbinata a una componente di tipo finanziario: è il caso delle polizze vita *unit* e *index linked* caratterizzate da un rendimento collegato a un'attività finanziaria costituita da quote di fondi comuni di investimento o da un indice di borsa. Nel corso dell'anno l'Autorità ha esaminato alcune pubblicità tabellari relative a polizze di tipo *unit linked*, a seguito di richieste di intervento nelle quali si evidenziava che quanto prospettato nei messaggi, in assenza di ulteriori indicazioni, avrebbe potuto indurre in errore i consumatori riguardo all'effettivo rendimento delle polizze assicurative pubblicizzate (PI/2847 GENERALI-VALORE QUOTA; PI/2874 POLIZZA BAYERISCHE; DP3650 FONDI ASSICURATIVI VIS E MINERVIR). L'Autorità ha rilevato che tali messaggi risultano prevalentemente rivolti a un consumatore medio (cosiddetto piccolo risparmiatore), le cui particolari caratteristiche devono essere tenute presenti nella valutazione dell'eventuale portata ingannatoria degli stessi, con particolare riguardo alla percezione che tale destinatario potrebbe avere delle affermazioni in essi contenute e alla loro eventuale idoneità a condizionarne le scelte economiche prima del successivo contatto con la società emittente e della consegna del prospetto informativo analitico.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto che tali messaggi assumono una portata ingannatoria nel caso in cui omettano qualsiasi ulteriore indicazione dalla quale possa essere desunta, anche in termini sintetici, la reale significatività dei rendimenti percentuali prospettati, oltre che la confrontabilità dei prodotti pubblicizzati con altre tipologie di polizze assicurative sulla vita presenti sul mercato. L'Autorità ha in particolare rilevato che l'assenza di elementi rilevanti per la quantificazione del rendimento potenzialmente riconosciuto agli assicurandi e per la complessiva valutazione del prodotto stesso, potrebbe indurre il consumatore a rivolgersi alla compagnia interessata senza essere in possesso di informazioni essenziali in ordine all'esatta portata delle indicazioni pubblicizzate nel messaggio. L'Autorità ha inoltre ribadito il principio in base al quale le carenze informative del messaggio non possono ritenersi compensate dalle indicazioni contenute nella nota informativa prevista dalla norme vigenti, considerato che quest'ultima è consegnata al cliente solo prima della sottoscrizione del contratto, ovvero quando l'alterazione delle scelte economiche del consumatore potrebbe essersi già realizzata.

## PRODOTTI FINANZIARI

### *Prestiti obbligazionari indicizzati*

Nel corso dell'anno 2000 l'Autorità ha esaminato alcuni messaggi pubblicitari aventi a oggetto rendimenti di titoli obbligazionari, in genere indicizzati a un paniere di azioni (PI/2977 BANCA MEDIOCREDITO; PI/2917 UNICREDIT BANCA MOBILIARE).

Le pubblicità in questione non risultano preventivamente autorizzate dalla Consob, secondo quanto previsto dall'articolo 101 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 e dall'articolo 17 e seguenti del Regolamento Consob n. 11971/99 e, pertanto, esse rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 74/92. L'Autorità, ribadendo il principio che questi messaggi debbono essere valutati con particolare rigore in quanto rivolti ai cosiddetti piccoli risparmiatori, ne ha rilevato l'ingannevolezza nell'ipotesi in cui presentino gravi ed essenziali carenze informative in ordine alle reali caratteristiche e condizioni di applicazione delle obbligazioni pubblicizzate.

### *Trading on line*

Nel corso del 2000 l'Autorità ha avuto occasione di esaminare per la prima volta messaggi pubblicitari aventi a oggetto il fenomeno emergente del cosiddetto *trading on line*. Per *trading on line* si intende la negoziazione elettronica, tramite Internet, di titoli quotati in Borsa. Il cliente-investitore, in particolare, stipulando un contratto con un intermediario autorizzato dalla Consob (in genere, SIM o banche) impartisce direttamente dal proprio PC, attraverso Internet e tramite il *software* gestito dall'intermediario stesso, ordini di acquisto e/o di vendita sul mercato borsistico. La Consob, con la Comunicazione n. DI/30396 del 21 aprile 2000, ha reso noto agli operatori del settore le regole di comportamento inerenti il servizio di *trading on line*. Una volta pervenuto all'intermediario e da questo esaminato per verificarne l'adeguatezza e la completezza, l'ordine, se è stato impartito a mercato aperto, è trasmesso dall'intermediario alla Borsa; se, invece, è stato impartito a mercato chiuso, l'ordine confluisce in una sorta di "lista d'attesa" fino alla successiva riapertura della Borsa. Attraverso il proprio PC l'investitore viene comunque informato dallo stato dell'ordine (l'ordine è da accodare; è stato accodato; è stato immesso sul mercato; è stato eseguito). Una volta trasmesso alla Borsa, l'esecuzione effettiva dell'ordine avviene secondo tempi non prevedibili e/o controllabili dall'intermediario, così come avviene per tutti gli ordini di compravendita di strumenti finanziari immessi sul mercato, sia *on-line* che *off-line*.

Nelle segnalazioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità, i richiedenti evidenziavano che le affermazioni contenute nei messaggi pubblicitari, quali "eseguito di Borsa in tempo reale", "veloce", "alla massima velocità", potessero lasciar intendere, contrariamente al vero, che il *trading on line* effettuato attraverso i siti degli intermediari in questione si realizzasse, in tutte le sue

fasi, con la funzionalità e con la tempestività adeguate alla negoziazione dei prodotti finanziari (PI/2964 FINECO ON LINE; PI/2954C WIND TOL; PI/2954D BANCA DEL SALENTO TOL; PI/2954E BANCA SELLA TOL). Tenuto conto del fatto che le fattispecie contestate sono suscettibili di raggiungere anche investitori non professionali, l'Autorità ha ritenuto di doverle esaminare con particolare attenzione, valutando la percezione che tali soggetti potrebbero avere delle affermazioni contenute in tali messaggi e la loro eventuale idoneità a condizionarne le scelte economiche prima del successivo contatto con la società di intermediazione finanziaria. Sulla base dell'analisi dei dati inerenti i tempi e le modalità di effettiva realizzazione delle negoziazioni elettroniche effettuate dai clienti nei periodi di diffusione dei messaggi contestati, l'Autorità è giunta alla conclusione che fossero ingannevoli esclusivamente quei messaggi in cui il tempo effettivamente impiegato, in media, per effettuare il servizio pubblicizzato, riferito all'intero processo di negoziazione elettronica, ovvero dall'ordine del cliente all'esecuzione dello stesso, non risultava ragionevolmente compatibile con quanto prospettato nelle fattispecie pubblicitarie.

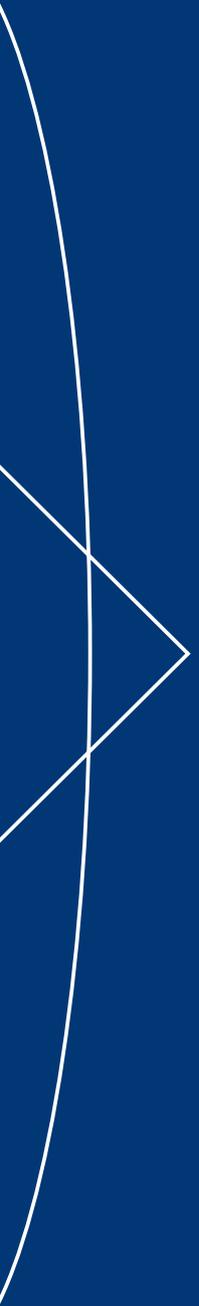
## INQUINAMENTO ACUSTICO

Nel corso dell'anno, a seguito di una denuncia da parte di un'Associazione di settore (AssoAcustici), l'Autorità ha svolto un procedimento istruttorio in materia di inquinamento acustico (PI/2848 VARIE TV-INQUINAMENTO ACUSTICO). Nella denuncia venivano segnalate ipotesi di violazione da parte delle emittenti televisive nazionali Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1 e Tmc 1 del divieto di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro in materia di inquinamento acustico). In particolare, il segnalante evidenziava di aver misurato il livello di pressione sonora in scala (A) dei vari eventi registrati e di aver messo in risalto, come ipotesi di violazione dell'articolo 12 della legge n. 447/95, gli aumenti del livello equivalente pari o superiori a 2 dB(A) dei brani di sigle o pubblicità confrontati con il livello equivalente medio dei programmi trasmessi dalle varie emittenti televisive.

Nel corso del procedimento sono state inviate richieste di informazioni ad alcune Amministrazioni (Ministero delle Comunicazioni, Ministero dell'Ambiente, ANPA) al fine di ottenere contributi utili per l'approfondimento della fattispecie oggetto del procedimento. Vista la complessità degli aspetti tecnici coinvolti dal procedimento, l'Autorità ha affidato l'incarico di effettuare un'apposita perizia sulle fattispecie segnalate all'Istituto di Acustica "O.M. Corbino" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) di Roma.

Nel luglio 2000, dopo aver acquisito tale perizia, le controdeduzioni dei soggetti interessati e il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha deliberato che le emittenti televisive TMC 1, Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rete 4 e Italia 1 avevano diffuso gli spot e le sigle segnalati

dall'AssoAcustici con livelli di potenza sonora superiori a quelli dei normali programmi, in violazione dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 447/95. L'Autorità ha sottolineato, in primo luogo, che la *ratio* dell'articolo 12 della legge n. 447/95 sembra essere quella di tutelare l'utente da una forma di "scorrettezza" nella trasmissione di spot e sigle consistente nel tentativo di richiamare artificiosamente l'attenzione degli utenti attraverso improvvisi sbalzi dei livelli audio rispetto alla normale programmazione. L'Autorità ha, poi, rilevato che il citato articolo 12, nella sua generica formulazione, utilizza un criterio di carattere quantitativo nel porre il divieto di trasmissione di sigle e pubblicità con potenza superiore a quella ordinaria dei programmi. La norma tuttavia non contiene alcuna precisazione in merito alla metodologia e ai parametri tecnici in base ai quali effettuare le misurazioni delle variazioni nella trasmissione di messaggi pubblicitari e sigle. Ciò premesso, l'Autorità ha osservato che, se da un lato il perito ha evidenziato la non completa idoneità tecnica delle misurazioni effettuate dai segnalanti, dall'altro ha posto in luce che il criterio utilizzato costituisce un possibile parametro di misurazione e che, verificando i risultati raggiunti con tale metodologia di misurazione, egli è giunto ai medesimi risultati. L'Autorità, pertanto, pur auspicando interventi normativi che indichino per il futuro criteri e parametri tecnici univoci nell'applicazione delle norme in materia di inquinamento acustico da messaggi pubblicitari e sigle, ha ritenuto che i messaggi pubblicitari e sigle segnalati fossero stati diffusi con livelli di potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi televisivi.



---

## APPENDICE

---

## L'assetto organizzativo

Al 31 marzo 2001 l'organico dell'Autorità è di 137 dipendenti di ruolo, di cui 89 appartenenti alla carriera direttiva, 39 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 28 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 10 con mansioni direttive, 7 con contratto di specializzazione, 10 con mansioni operative, 1 con mansioni esecutive, e 4 comandati da pubbliche amministrazioni (2 con funzioni direttive e 2 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	
	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01
Dirigenti e funzionari	6	9	1	1	1	0	8	10
Personale operativo	5	3	1	3	0	0	6	6
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>16</b>

*Uffici dell'Autorità*

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01	31-03-00	31-03-01
Dirigenti	15	14	1	1	1	1	17	16
Funzionari	56	66	11	8	1	1	68	75
Contratti di specializzazione	-	-	21	7	-	-	21	7
Personale operativo	34	36	6	7	-	-	40	43
Personale esecutivo	9	9	1	1	2	2	12	12
<b>Totale</b>	<b>114</b>	<b>125</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>158</b>	<b>153</b>

La composizione del personale, per formazione ed esperienza professionale, è evidenziata nella tavola seguente:

**Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e funzionariale (esclusi i contratti di specializzazione) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente**

*Formazione*

Esperienze precedenti	Giuridica	Economica	Altro	Totale
Pubblica Amministrazione	13	4	4	21
Imprese	6	10	5	21
Università o centri di ricerca	9	30	4	43
Libera professione	3	-	1	4
Altro	9	2	1	12
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>15</b>	<b>101</b>

Nel corso del 2000 è entrata a regime la nuova struttura degli uffici, deliberata dall'Autorità nel mese di marzo con effetto a partire dal 3 aprile. Le linee della riforma organizzativa sono già state illustrate nella relazione dello scorso anno.

### ***Concorsi e selezioni***

Nel periodo di riferimento sono stati banditi tre concorsi per un totale di 22 posizioni da funzionario, una selezione per 8 contratti di specializzazione (ancora in corso alla data del 31 marzo 2001), una selezione per 1 contratto con mansioni di impiegato bibliotecario e una selezione per 2 contratti da funzionario, economista, con specifiche esperienze in materia di funzionamento dei mercati e degli operatori bancari, finanziari e assicurativi.

### ***Praticantato***

Anche per il 2000 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 e comparativa. 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 presentazione della domanda) sono stati periodicamente pubblicati sul Bollettino dell'Autorità. Mediamente, per ogni semestre, si è avuta la presenza contemporanea di circa 25 tirocinanti.

### ***Attività di formazione***

Nel corso dell'anno è stata particolarmente curata l'organizzazione di seminari interni, aventi ad oggetto contenuti specifici sui temi della concorrenza e della pubblicità. Tali interventi formativi hanno costituito un momento importante di aggiornamento e approfondimento, da parte del personale dell'Autorità, sulle tematiche istituzionali. Infine, si è provveduto, come per gli anni passati, a curare l'apprendimento e il perfezionamento delle lingue straniere, tramite l'organizzazione di corsi interni.

### ***Codice etico***

Nell'anno 2000 e fino al 31 marzo 2001 non sono stati rilevati o segnalati casi di inosservanza del codice etico, che è lo strumento di cui l'Autorità si è dotata fin dal 1995 per definire i principi guida del corretto comportamento dei propri dipendenti. I quesiti che nel periodo di riferimento sono stati sottoposti all'attenzione dell'organo di garanzia hanno riguardato fattispecie non diverse da quelle rilevate negli anni precedenti e hanno avuto per oggetto in prevalenza ipotesi di incompatibilità, conflitto di interesse, ovvero di partecipazione a convegni, seminari o manifestazio-

ni simili. Altra ipotesi ricorrente dell'anno decorso è stata l'interpretazione della nozione del regalo d'uso o di modico valore.

### *I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza*

Sin dalla sua istituzione l'Autorità ha avviato stretti rapporti di proficua collaborazione con la Guardia di Finanza. Per corrispondere alle crescenti esigenze dell'Autorità, nel luglio 1995 è stato costituito un reparto specializzato, denominato Centro Tutela Concorrenza e Mercato, con il preciso compito di dar corso a tutte le istanze di assistenza formulate dall'Autorità, nonché di procedere a rilevazioni ed elaborazioni di dati e informazioni nei vari settori dell'economia nazionale, quale importante ausilio dell'Autorità nell'adozione delle opportune strategie di intervento per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

La recente ristrutturazione del Corpo della Guardia di Finanza, attuata con decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1999, n. 34, ha previsto l'istituzione del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato, che è subentrato al preesistente Centro. Il nuovo Reparto, inquadrato nell'ambito del Comando Unità Speciali, è caratterizzato da una maggiore snellezza nel flusso delle comunicazioni interne e da una maggiore rapidità di intervento operativo ed è, quindi, in grado di corrispondere ancor più fattivamente alle molteplici istanze di assistenza formulate dall'Autorità per l'espletamento delle proprie finalità istituzionali.

Da un punto di vista normativo, l'apporto collaborativo della Guardia di Finanza all'attività dell'Autorità trova le sue fonti nell'articolo 54, commi 2 e 4 della legge 26 febbraio 1996, n. 52, successivamente modificato dall'articolo 29 della legge 21 dicembre 1999, n. 526. Tale norma, oltre ad individuare la Guardia di Finanza quale interlocutore privilegiato dell'Autorità, definisce con chiarezza i limiti di intervento e i poteri espletabili dal Corpo durante le attività ispettive. Con il recente decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, concernente l'adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di Finanza, ha trovato conferma il ruolo di polizia economica e finanziaria del Paese assegnato alla Guardia di Finanza. In particolare, l'articolo 3 sancisce la collaborazione della Guardia di Finanza, previa intesa con il Comando Generale, con le Autorità indipendenti, prevedendo in tali casi l'utilizzo da parte dei militari delle facoltà e dei poteri previsti dalle leggi e dai regolamenti vigenti.

Le concrete modalità di collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza sono state disciplinate dal "Protocollo di intesa" sottoscritto nel dicembre 1997, nel quale si definiscono le procedure e le forme di collaborazione per il conseguimento, attraverso l'adozione di efficaci strumenti operativi, delle finalità istituzionali dell'Autorità.

Le modifiche attuate sul piano normativo, in aggiunta ad una maggiore interazione operativa sviluppatasi tra l'Autorità e il Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato, hanno consentito nell'anno 2000 un incremento degli

interventi particolarmente sensibile, in termini qualitativi e quantitativi, in materia di concorrenza. Tale crescita è stata accompagnata da un aumento di circa il 65% delle segnalazioni effettuate dalla Guardia di Finanza. Accanto al consueto ruolo di assistenza in sede ispettiva, prezioso è stato anche il contributo fornito dalla Guardia di Finanza nella rilevazione ed elaborazione di informazioni riguardanti attività di impresa soprattutto in ambito locale. Particolarmente rilevante è stata anche la presenza della Guardia di Finanza durante le ispezioni alle quali l'Autorità è stata chiamata a collaborare con la Commissione europea. Anche in tali occasioni, infatti, la professionalità del personale della Guardia di Finanza, a supporto dell'Autorità antitrust comunitaria e nazionale, ha conferito efficacia alle attività di verifica.

Nel settore della pubblicità ingannevole e comparativa, la Guardia di Finanza si è infine confermata quale importante soggetto attivo nella segnalazione all'Autorità di messaggi pubblicitari i cui contenuti sono stati oggetto di valutazione in ordine alla loro ingannevolezza.

### **Servizi informativi**

Particolare attenzione è stata dedicata alla revisione del sistema complessivo di gestione documentale, sviluppato progressivamente nel corso degli anni a supporto delle attività primarie dell'Istituzione. In questo ambito, è stato avviato un progetto finalizzato all'integrazione dei principali processi (dal protocollo, all'accesso ai documenti, alla loro tenuta e conservazione), in conformità con le disposizioni sul sistema di gestione informatica dei documenti contenute nello schema del Testo Unico in materia di documentazione amministrativa, pubblicato nel febbraio 2001.

I servizi esterni di documentazione e informazione sull'attività istituzionale hanno continuato a svilupparsi attraverso il sito Internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it>), con un incremento sensibile degli accessi (*hits*) alle pagine web e un ricorso sempre più frequente alle richieste di informazioni inoltrate ed evase tramite posta elettronica (TAVOLA A.3). Inoltre, in occasione del convegno internazionale per il decennale della legge italiana sulla tutela della concorrenza, organizzato dall'Autorità il 9 e 10 ottobre 2000 a Roma, è stato predisposto un servizio di *webcasting* degli interventi dei relatori, con la trasmissione in diretta via Internet, sia in lingua inglese che in italiano. Le registrazioni audio e video del convegno sono disponibili nella sezione "eventi" del sito.

**Tavola A.3 - Servizi di informazione dell'Autorità via rete Internet**

*Evoluzione temporale degli accessi al sito web*

	<b>Numero di accessi</b>	<b>Numero di messaggi</b>
I trimestre 2000	2.434.792	258
II trimestre 2000	2.871.548	380
III trimestre 2000	2.753.669	384
IV trimestre 2000	2.865.196	425
I trimestre 2001	3.417.348	459

---

**Autorità garante  
della concorrenza e del mercato**

Supplemento n. 1 al Bollettino settimanale  
n. 16 - 2001 - Anno XI

---

**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**  
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

**Direttore**

Mauro Masi

**Direttore Responsabile**

Mirella Boncompagni

**Coordinamento editoriale**

Giovanna Mazzà

**Design**

AREA Strategic Design

**Impaginazione, stampa  
e distribuzione**

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Salario

---

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 712/91  
Spedizione in abbonamento postale 70% -  
Filiale di Roma

---