



AUTORITA' GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Relazione annuale sull'attività svolta

30 aprile 2002



Presidente

Giuseppe Tesauro

Componenti

Marco D'Alberti

Michele Grillo

Nicola Cesare Occhiocupo

Carlo Santagata de Castro

Segretario Generale

Rita Ciccone

I. - LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO	
Introduzione	6
Le intese e l'organizzazione industriale di tipo collusivo	9
La posizione dominante: misure di regolazione e controllo antitrust	14
Pubblicità ingannevole	22
Difficoltà derivanti dalla legislazione nazionale sulla concorrenza e sulla pubblicità: possibili rimedi	26
“Federalismo” e concorrenza	28
L'evoluzione internazionale della politica di concorrenza	30
II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90	
1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ	38
<i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 287/90: dati di sintesi</i>	38
<i>Agricoltura e attività manifatturiere</i>	43
Prodotti agricoli e alimentari	43
Prodotti petroliferi	52
Prodotti farmaceutici	60
Altre attività manifatturiere	62
<i>Energia elettrica</i>	65
<i>Gas naturale</i>	71
<i>Servizi idrici</i>	77
<i>Trasporti</i>	78
Trasporti aerei e servizi aeroportuali	78
Trasporti ferroviari	83
Trasporti su strada	85
Attività ausiliarie del trasporto	87
<i>Telecomunicazioni</i>	89
<i>Servizi postali</i>	109
<i>Intermediazione monetaria e finanziaria</i>	110
Servizi assicurativi e fondi pensione	110
Servizi finanziari	112
<i>Servizi professionali e imprenditoriali</i>	115
<i>Attività ricreative, culturali e sportive</i>	125
Radiodiffusione	125
Cinema	129
<i>Appalti pubblici</i>	131
<i>Servizi pubblici locali</i>	132
<i>Varie</i>	135
2. I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE	141
<i>Fusioni e acquisizioni negli anni più recenti</i>	141
<i>Le concentrazioni esaminate dall'Autorità nel 2001</i>	147
3. SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI	151
<i>Principali sviluppi giurisprudenziali in materia di concorrenza</i>	151
Profili sostanziali	151
Profili procedurali	172
4. RAPPORTI INTERNAZIONALI	177
<i>Commissione europea</i>	177
<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	212
<i>Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)</i>	218
<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)</i>	219
III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92	
1. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE	224
<i>Dati di sintesi</i>	224
<i>Evoluzione del quadro normativo</i>	229
<i>I principali settori di intervento</i>	234
<i>La pubblicità comparativa</i>	248
APPENDICE	
<i>L'assetto organizzativo</i>	252
ALLEGATO (in volume separato)	
<i>Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 2002</i>	



Prima Parte

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

Introduzione

Il completamento del processo di unificazione monetaria rappresenta una tappa fondamentale del progetto di costruzione europea, anche nella prospettiva della concorrenza e del mercato. Prezzi espressi in una comune denominazione rendono più agevoli i confronti tra Paesi e riducono, in alcuni casi annullandoli, i costi collegati alle transazioni transfrontaliere, estendendo la dimensione geografica dei mercati e ampliando le scelte a disposizione di consumatori e imprese. Anche per i soggetti, tra questi, meno sofisticati risultano, così, più facilmente accessibili le opportunità e le convenienze reperibili nei più vasti mercati.

La competitività delle imprese dipende, in questo contesto, solo dalla loro maggiore efficienza, che necessita tuttavia, per potersi esplicare al meglio, di politiche pubbliche volte a favorire la crescita della produttività e, in particolare, di più elastici assetti regolamentari e di incentivi d'impresa che, nel rispetto delle regole antitrust, garantiscano il confronto e l'innovazione. In questa prospettiva, tutela e promozione della concorrenza risultano funzioni strettamente interrelate perché l'efficace combinazione dei relativi interventi assume un ruolo sempre più importante, soprattutto laddove le condotte anticoncorrenziali delle imprese trovano terreno propizio nell'ambito di normative ancora restrittive, rafforzandone gli effetti negativi sui mercati e sui consumatori e frenando ogni stimolo verso la crescita del sistema economico nel suo complesso.

L'esistenza di una stretta correlazione tra grado di liberalizzazione dei mercati e opportunità di sviluppo economico è confermata dalla circostanza che il maggiore dinamismo di alcuni Paesi dell'Unione Europea, come l'Irlanda e il Regno Unito, è in larga parte il risultato non solo di un più rapido processo di adeguamento alle normative comunitarie, ma anche, e soprattutto, di un'impostazione più decisamente proconcorrenziale delle rispettive politiche economiche.

In questa stessa prospettiva, va detto che nell'ultimo decennio anche in Italia sono intervenuti mutamenti di notevole rilevanza. In particolare, la realizzazione di un processo di privatizzazione tra i più intensi del mondo occidentale, il consolidamento di normative per una maggiore liberalizzazione di mercati come l'elettricità e il gas, la creazione di istituzioni espressamente orientate alla promozione e alla tutela del mercato, lo snellimento delle procedure amministrative e l'eliminazione di molte regole ingiustificatamente restrittive hanno contribuito in modo significativo ad avviare processi virtuosi.

A tali trasformazioni degli assetti regolatori, si aggiungono ulteriori cambiamenti, determinati non solo dall'influenza comunitaria ma anche da

fattori interni, che stanno intervenendo sia sul piano economico sia sul piano istituzionale.

Mutano le stesse caratteristiche strutturali dell'economia italiana, influenzate e rimodellate da innovazioni tecnologiche, i cui effetti siamo ancora lontani dal percepire chiaramente e compiutamente, e che hanno inciso sulla struttura produttiva di molti settori industriali e dei servizi, ridisegnando assetti consolidati nella divisione sociale del lavoro e modificando le condizioni di concorrenza dei mercati.

In alcuni casi, come per esempio nelle industrie della trasformazione agricola, dell'alimentare, della grande distribuzione commerciale, del credito si sono verificati in Italia ampliamenti significativi della dimensione delle imprese; numerosi settori caratterizzati da operatori di piccole dimensioni e localizzati nel territorio si avviano a diventare moderni oligopoli. In altri casi, hanno prevalso economie di specializzazione, spesso tra fasi diverse della filiera produttiva verticale. Le modificazioni nella struttura produttiva delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità hanno tratto principalmente origine dalla possibilità e dalla opportunità di enucleare le fasi caratterizzate da condizioni di monopolio naturale – essenzialmente le fasi che richiedono l'utilizzo di reti non duplicabili – dalle altre attività dove la concorrenza tra più imprese è compatibile con assetti industriali efficienti e, quindi, preferibile. Questi processi hanno richiesto interventi di natura istituzionale, in ampia misura coordinati in sede comunitaria. In altri casi ancora hanno prevalso economie di produzione congiunta; ciò ha portato ad aggregazioni orizzontali di processi produttivi relativi a beni o servizi diversificati. Sono stati interessati da questi processi settori come l'alimentare e molti settori dei servizi, in particolare il credito, l'assicurazione e la finanza, dove l'aumento delle dimensioni d'impresa condivide vantaggi di scala e benefici di diversificazione. Fenomeni simili hanno interessato a livello nazionale e locale le stesse imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità; soprattutto nelle fasi relative alla distribuzione e alla vendita si sta diffondendo il fenomeno sinteticamente descritto come “*multiutility*”.

L'Autorità segue tali evoluzioni strutturali con grande attenzione e guarda con particolare favore alle trasformazioni che favoriscono lo sviluppo di una struttura produttiva sempre più efficiente.

Le economie di dimensione e di specializzazione appena ricordate possono infatti arrecare importanti benefici in termini di efficiente utilizzazione delle risorse. È importante, però, esercitare un efficace controllo affinché tali benefici non vengano vanificati da un improprio esercizio dell'accresciuto potere di mercato o dai rischi che quest'ultimo possa risolversi in un ostacolo al processo di innovazione tecnologica e di prodotto. Tale controllo è stato esercitato dall'Autorità, in quest'ultimo anno, con decisioni che consolidano una tendenza di attuazione rigorosa, ma non rigida né formalistica, della legislazione antitrust.

Le intese restrittive della concorrenza, come ha confermato la sentenza del Consiglio di Stato in materia di assicurazioni, estendono il loro ambito e possono consistere anche in uno scambio di informazioni strategiche, indipendentemente da accordi espliciti o da pratiche concordate concernenti i prezzi: in ciò, come si vedrà più analiticamente in seguito, si riprende, adeguandola alle diverse caratteristiche del mercato in questione, la giurisprudenza comunitaria. La posizione dominante congiunta, già consolidata nelle decisioni della Corte di giustizia, è penetrata nella nostra casistica, con il divieto di una concentrazione nel mercato del latte fresco. Nella valutazione dell'abuso di posizione dominante è stato applicato (in un caso relativo al trasporto aereo) un test di "iniquità" dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali, che ha posto in evidenza le difficoltà connesse a una verifica diretta del potere di mercato degli operatori in monopolio. Anche le valutazioni concernenti la pubblicità ingannevole si sono rafforzate, con una più compiuta costruzione del test di completezza e chiarezza del messaggio pubblicitario, in particolare nei numerosi casi relativi al settore dei carburanti e all'offerta dei servizi di telefonia.

In definitiva, ai miglioramenti in termini di efficienza economica è corrisposto non un calo ma una crescita di attenzione per i problemi della tutela e della promozione della concorrenza. Si è ormai consolidata una rigorosa "giurisprudenza antitrust" nazionale, che vede come protagonisti, in molti casi tra loro largamente concordi, l'Autorità e il giudice amministrativo e che riprende i migliori principi della tradizione comunitaria. Si è altresì rafforzata l'attività di promozione della concorrenza, con interventi che riguardano le linee di fondo di una riforma della regolazione idonea a eliminare i vincoli persistenti al buon funzionamento del mercato e che si ispirano, in particolare, alle linee guida dell'OCSE.

Permangono tuttavia diverse difficoltà. Alcune derivano da limiti delle nostre leggi sulla concorrenza e sulla pubblicità, che mostrano debolezze per quel che riguarda i tempi estremamente ridotti delle istruttorie in materia di concentrazioni, la questione delle sanzioni nei confronti delle associazioni di imprese, l'inadeguatezza del criterio di ripartizione delle competenze tra Autorità e Banca d'Italia, l'assoluta insufficienza del sistema sanzionatorio in materia di pubblicità ingannevole.

Altre difficoltà derivano non solo da forme resistenti di regolazioni restrittive, invadenti e discrezionali nelle quali le imprese che cercano il rafforzamento del proprio potere di mercato trovano coperture talora invalicabili dalle autorità di concorrenza, ma anche da contraddizioni delle normative di liberalizzazione. Gli indubbi progressi registrati nella regolazione delle imprese e dei mercati, infatti, subiscono talvolta contraccolpi - come accade per le liberalizzazioni delle *public utilities* - e sono esposti a rischi legati alla moltiplicazione dei soggetti regolatori.

In questa prospettiva, assume rilevanza la modifica della Carta Costituzionale, disposta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che

ha affidato alle Regioni e agli Enti locali ampie funzioni normative e amministrative in materia economica e ha esplicitamente inserito la tutela della concorrenza nel testo della nostra Costituzione, attribuendone la responsabilità al legislatore nazionale. Anche a seguito della modifica costituzionale, l'Autorità ha utilizzato un approccio diverso nell'esercizio dei propri poteri consultivi. La recente segnalazione sulla "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza" non si limita infatti a fornire suggerimenti su particolari settori o mercati, ma contiene raccomandazioni per una revisione organica delle normative che incidono in materia economica e tende a offrire indicazioni affinché le nuove competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali siano esercitate in armonia con le ragioni della concorrenza, ora esplicitamente riconosciute dalla Costituzione.

È di fondamentale importanza che siano evitati i rischi di iper-regolazione connessi al "federalismo" e che, nell'esercizio delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative, Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno per quanto di competenza, procedano nel processo di liberalizzazione e di privatizzazione avviato e che la concorrenza possa dispiegarsi in una visione effettivamente unitaria.

Ulteriori difficoltà, infine, si collegano a forme più complesse e sofisticate di condotte d'impresa, nell'ambito di un fenomeno di globalizzazione dei mercati che può contribuire a favorire comportamenti restrittivi che, talora, possono sfuggire al controllo antitrust. Su tutte queste difficoltà e sui possibili rimedi si tornerà nel corso della Relazione.

Le intese e l'organizzazione industriale di tipo collusivo

Le intese tra imprese sono restrittive della concorrenza quando sono volte a consentire agli operatori di concertare le decisioni in merito a variabili strategiche quali il prezzo, le quantità prodotte o le caratteristiche qualitative dei beni e servizi offerti. Quando l'accordo è così ampio da predefinire con esattezza i livelli di prezzo o le quantità di prodotto assegnate a ciascun operatore, si realizza nel mercato un ambiente fortemente collusivo nel quale è praticamente eliminata ogni possibile forma di concorrenza. Analoghi effetti possono derivare da accordi di spartizione dei mercati o della clientela, più facilmente realizzabili dalle imprese in quanto richiedono, all'interno del cartello, un più semplice monitoraggio dei comportamenti delle stesse imprese, ma ugualmente difficili da scoprire da parte di un'autorità antitrust.

Gli accordi tra imprese volti alla fissazione dei prezzi di vendita o alla ripartizione dei mercati rappresentano le violazioni più gravi della normativa antitrust. Questi accordi non hanno alcuna giustificazione di efficienza: si tratta, infatti, di accordi che danno luogo ad aumenti dei prezzi e a riduzioni della quantità offerta e che determinano, pertanto, una diminuzione complessiva del benessere sociale. Le difficoltà connesse all'individuazione di tali intese discendono soprattutto dalla circostanza che a esse spesso partecipano tutti, o quasi tutti, i possibili concorrenti. I clienti delle imprese e, più in generale, i consumatori non sempre sono in grado di avvertire che le condizioni di offerta delle imprese partecipanti sono l'effetto di una concertazione, soprattutto se la relazione economica è occasionale. Il risultato è che queste violazioni gravi della normativa antitrust solo raramente sono oggetto di denuncia alle autorità di concorrenza. Di qui la difficoltà dell'acquisizione di sufficienti elementi probatori, soprattutto quelli di natura documentale, generalmente decisivi nell'ambito di un procedimento istruttorio.

Al fine di facilitare l'individuazione degli accordi di cartello, la Commissione Europea e alcuni paesi della CE, come la Francia, la Germania, il Regno Unito e l'Olanda, hanno introdotto programmi di clemenza per quelle imprese che cooperano con le autorità di concorrenza per fornire le prove dell'esistenza di un cartello, in cambio dell'immunità, totale o parziale, dalle sanzioni che, altrimenti, sarebbero state irrogate in ragione dell'illecito commesso. I programmi di clemenza riducono così la stabilità di un accordo collusivo, incentivando i partecipanti al cartello a deviare dagli impegni reciprocamente presi e a cooperare con l'autorità antitrust. Là dove sono stati introdotti, i programmi di clemenza stanno dando risultati assai promettenti. La normativa italiana ancora non consente pienamente l'utilizzo di questi strumenti, con la conseguenza che i procedimenti nei confronti degli accordi e delle pratiche di cartello si basano prevalentemente su evidenze spesso difficili da ottenere. L'Autorità italiana guarda con interesse all'applicazione di programmi di clemenza, tant'è vero che ha contribuito attivamente all'elaborazione di linee guida per la loro applicazione, frutto di una iniziativa congiunta delle autorità antitrust degli Stati membri dell'Unione e della Commissione Europea.

Il panorama delle intese restrittive della concorrenza è molto ampio e si è peraltro arricchito, negli ultimi anni, di nuove e più sofisticate forme di collusione. Oltre a fissare congiuntamente i prezzi o a ripartirsi i mercati, infatti, le imprese talvolta concertano condotte che facilitano il mantenimento o il raggiungimento di equilibri collusivi. Tali pratiche facilitanti coinvolgono anch'esse la maggioranza degli operatori in un mercato e sono funzionali alla collusione, in quanto consentono di eliminare o, comunque, di ridurre significativamente le difficoltà associate al coordinamento tra concorrenti. In tali circostanze, il divieto della condotta facilitante tende a eliminare i presupposti stessi su cui si fonda il meccanismo collusivo.

Nella relazione dello scorso anno venivano illustrati due procedimenti nei quali era stata accertata la violazione della normativa della concorrenza attraverso intese che avevano come contenuto pratiche facilitanti. Si trattava, in particolare, di un intenso scambio di informazioni sensibili tra numerose imprese assicurative concorrenti e del controllo dei prezzi al dettaglio dei carburanti nel più ristretto ambito delle imprese petrolifere.

Il Consiglio di Stato si è recentemente pronunciato con riguardo al caso delle assicurazioni RC auto. Si tratta di una decisione importante soprattutto perché conferma l'idoneità restrittiva di intese orizzontali concretatesi non tanto in espressi accordi tra imprese concorrenti, né in chiari e inequivocabili allineamenti dei prezzi finali, bensì in pratiche che facilitano la collusione tra le imprese. Nel caso di specie, uno scambio di informazioni su variabili strategiche di natura altamente disaggregata e continuativa è stato ritenuto idoneo a consentire alle imprese di coordinarsi rapidamente, con costi informativi condivisi e, pertanto, notevolmente ridotti. Si trattava di uno scambio di informazioni strategiche talmente sensibili che le stesse imprese avevano adottato una sofisticata tecnica di criptaggio, di cui ovviamente conoscevano il sistema di decodifica, al solo fine, dunque, di non incorrere in censure antitrust.

La decisione sulle assicurazioni, in ciò pienamente confermata dal Consiglio di Stato, ha peraltro il merito di aver evidenziato che lo scambio di informazioni strategiche non è censurabile soltanto nei mercati oligopolistici ma anche nei mercati con molti operatori, ove, anzi, lo scambio d'informazioni può assumere una portata anticompetitiva ancor più rilevante in quanto diretto a vanificare un equilibrio concorrenziale molto consistente, che è tipico dei mercati più aperti. In definitiva, la giurisprudenza sulle assicurazioni, dell'Autorità e del giudice amministrativo, coglie al giusto il fenomeno di nuove e più sofisticate forme di collusione.

L'altra decisione dell'Autorità, in materia di distribuzione dei carburanti, è stata invece annullata dal Consiglio di Stato, che non ha però escluso in linea di principio la possibilità che una pratica concertata volta al controllo dei prezzi al dettaglio costituisca un'intesa illecita in quanto diretta a costituire o a mantenere in vita un equilibrio collusivo. La sentenza, che ha annullato il provvedimento dell'Autorità per motivi procedurali e, comunque, per non aver sufficientemente provato l'intesa, ha peraltro affermato che i comportamenti degli operatori incidenti sulla formazione del prezzo erano inseriti "in un sistema normativo, che seppure non fornisce una copertura totale alle condotte oggettivamente anticoncorrenziali, (...) offre, per *factum principis*, gli strumenti per l'adozione di condotte parallele". Sul punto, resta da chiedersi se e fino a che punto il sistema, il *factum principis*, possa condurre, nell'applicare il diritto della concorrenza, a giustificare condotte che lo stesso Consiglio di Stato definisce oggettivamente anticoncorrenziali e ritiene non totalmente coperte dalla normativa di settore, con ciò riconoscendo che restavano in capo alle imprese dei margini di autonomia. Al riguardo, non può non

sottolinearsi che la giurisprudenza comunitaria, cui l'Autorità e il giudice sono tenuti a ispirare le proprie valutazioni, è costante nel ritenere che, in presenza di margini di autonomia delle imprese anche molto esigui, il comportamento eventualmente illecito è imputabile alle imprese medesime.

Proprio nel settore dei carburanti, l'Autorità ha concesso, con un provvedimento del 19 luglio 2001¹, un'autorizzazione in deroga rispetto a un'intesa comunicata dall'Associazione Unione Petrolifera, consistente in un Piano di ristrutturazione della rete di distribuzione stradale dei carburanti. Più precisamente, l'Autorità ha autorizzato l'intesa in questione fino al 31 dicembre 2003 per la parte relativa alla chiusura concordata di circa 3000 impianti e fino al 25 marzo 2005 per la parte relativa alla costituzione di un fondo incentivante allo smantellamento e alla bonifica dei siti degli impianti chiusi. Decisivo ai fini dell'autorizzazione in deroga è stato, in questo caso, l'impegno assunto da alcune società a vendere a terzi almeno 210 impianti di proprietà: l'Autorità ha infatti ritenuto che tale vendita è suscettibile di creare le condizioni effettive per l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali, consentendo anche il superamento delle barriere all'ingresso dovute all'esistenza di normative regionali che ancora vincolano le aperture di nuovi impianti alla consegna di autorizzazioni esistenti. Tutto ciò potrà dar luogo a un contesto più concorrenziale, anche per quanto riguarda possibili riduzioni di prezzo.

Non sempre un'intesa, sia pure intercorrente tra operatori attivi in un mercato altamente concentrato, merita dunque radicale censura. Anche in mercati caratterizzati da tecnologia innovativa in rapida evoluzione, la cooperazione è suscettibile di contribuire allo sviluppo, conferendo innovazione ed efficienza. Con un provvedimento del 28 marzo 2002², ad esempio, l'Autorità ha concesso l'autorizzazione in deroga all'intesa tra Nokia e Marconi, posta in essere attraverso il Consorzio Sekurcomm, in considerazione della spinta propulsiva imposta dal processo evolutivo che condurrà alla graduale sostituzione degli impianti analogici esistenti con la più avanzata tecnica di digitalizzazione; e ciò in virtù del fatto che le due imprese mettono in comune le rispettive risorse destinate alla ricerca e allo sviluppo. Si tratta di una soluzione che consente una rapida realizzazione dell'interoperabilità delle reti tra le Forze di Polizia e che, al contempo, permette l'apertura di questo settore agli altri operatori. Questi ultimi, infatti, potranno fruire dei più evoluti risultati conseguiti attraverso l'intesa in questione.

LE PRATICHE COLLUSIVE REALIZZATE DA PARTE DELLE ASSOCIAZIONI

Fin dalla sua costituzione nel 1990, l'Autorità è intervenuta ripetutamente anche nei confronti delle associazioni di imprese, frequentemente coinvolte nel coordinamento dei comportamenti degli associati relativa-

1 Decisione *Piano di ristrutturazione della rete*, in Bollettino n. 29/2001.

2 Decisione *Nokia Italia/Marconi Mobile-Ote*, in Bollettino n. 13/2002.

mente a decisioni di impresa che hanno un profilo di rilievo concorrenziale, quali i prezzi di vendita e le quantità prodotte. Ovviamente gli interventi dell'Autorità non mettono in alcun modo in discussione le associazioni in quanto tali, né censurano l'attività con la quale, per esempio attraverso la fissazione degli standard o la tutela della qualità dei prodotti o dei servizi forniti, esse svolgono un ruolo largamente positivo per l'evoluzione concorrenziale dei mercati e il benessere dei consumatori. Si tratta, piuttosto, di interventi attraverso cui l'Autorità intende evitare che l'attività degli ordini o delle associazioni di categoria, in linea di principio orientata a tutelare la qualità dell'offerta e la professionalità degli iscritti o degli associati, costituisca lo strumento per porre in essere, promuovere o raccomandare comportamenti corporativi e, in definitiva, illeciti, in quanto intesi principalmente a garantire il reddito dei propri membri a danno degli utenti.

Nel corso del 2001, l'Autorità ha riscontrato diffuse violazioni della normativa antitrust da parte di associazioni. In particolare, l'Autorità ha censurato una serie di atti, delibere e iniziative della Federazione nazionale degli ordini dei farmacisti, della Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia e di numerosi ordini, unioni e associazioni locali³, volti a restringere la concorrenza tra farmacie nella vendita dei prodotti parafarmaceutici, ossia dei prodotti di natura non medicinale che sono distribuiti dalle farmacie in regime di prezzo libero e spesso non esclusivo.

Gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che varie associazioni rappresentative dei farmacisti, tramite codici etici, predisposizione di listini prezzi e altre delibere, vincolavano le farmacie a non farsi pubblicità, limitavano la possibilità della consegna dei farmaci a domicilio e, infine, sollecitavano l'adozione di prezzi uniformi nella commercializzazione di prodotti parafarmaceutici. Le intese in materia di prezzo e di pubblicità sono state ritenute gravi violazioni della legge sulla concorrenza e sono state pertanto sanzionate.

Comportamenti anticoncorrenziali sono stati posti in essere anche da altri ordini professionali. Nel procedimento concluso nel dicembre 2001 nei confronti delle federazioni regionali degli ordini degli architetti e degli ingegneri del Veneto⁴, gli atti e le delibere censurati dall'Autorità erano volti a ridurre la libertà dei professionisti, relativamente alla loro autonomia tariffaria per quanto concerne i servizi forniti a tutti gli Enti pubblici territoriali. In particolare, le federazioni regionali degli ordini avevano deliberato l'adozione di uno schema tariffario penalizzante per le stazioni appaltanti, che venivano costrette a pagare tariffe superiori a quelle consentite dalla normativa vigente. Le delibere, peraltro sostenute dal Consiglio nazionale degli archi-

³ Decisione *Selea-Ordine dei farmacisti*, in Bollettino n. 8/2002.

⁴ Decisione *Federazioni regionali Ordini Architetti e Ingegneri del Veneto*, in Bollettino n. 51-52/2001.

tetti, venivano rafforzate dai comportamenti degli ordini provinciali, che diffidavano gli iscritti dal presentare offerte che si discostavano dallo schema tariffario adottato.

Infine, diverse associazioni di categoria rappresentanti gli esercenti di cinematografi e i distributori di film, tramite meccanismi di fissazione dei prezzi del noleggio delle pellicole e di coordinamento dei prezzi dei biglietti dei cinema, hanno ostacolato l'emergere di una concorrenza tra distributori e tra esercenti, impedendo che i consumatori beneficiassero di eventuali scelte commerciali intese a utilizzare il prezzo come elemento di attrazione dei consumatori e di differenziazione dell'offerta. Anche in questo caso l'Autorità, con un procedimento concluso nel luglio 2001⁵, ha ritenuto questi comportamenti gravi e ha, pertanto, comminato una sanzione alle associazioni coinvolte.

La posizione dominante: misure di regolazione e controllo antitrust

Il potere di mercato associato alla posizione dominante può essere disciplinato tramite una pluralità di strumenti: la regolazione di prezzi e tariffe, quando la tecnologia di produzione attribuisce al settore caratteristiche stabili di monopolio naturale; l'apertura alla concorrenza dei mercati nei quali la presenza di diritti speciali ed esclusivi appare ingiustificata, perché relativi ad attività potenzialmente concorrenziali; la sanzione dei comportamenti dell'impresa in posizione dominante che, con modalità che la legge considera abusive, ostacolano l'operare della concorrenza o impongono ai consumatori oneri eccessivi; il controllo delle concentrazioni, per evitare fin dall'origine la costituzione o il rafforzamento della stessa posizione dominante, nella misura in cui abbia per effetto di restringere in modo sostanziale e durevole la concorrenza. L'Autorità è attivamente impegnata in tutti questi ambiti, esercitando un potere consultivo con riferimento agli interventi di regolazione e un potere decisionale in ordine all'applicazione della normativa antitrust. In ogni caso, tutti gli strumenti di controllo della posizione dominante sono tra loro interrelati. Comportamenti abusivi possono infatti configurarsi in concreto solo in un contesto che ammette la concorrenza tra le imprese. Sotto un altro aspetto, il controllo delle concentrazioni, essendo volto a impedire la costitu-

⁵ Decisione *Accordo distributori ed esercenti cinema*, in Bollettino n. 30/2001.

zione o il rafforzamento della posizione dominante, incide, anche riducendola, sull'eventualità dell'abuso e, in alcuni casi, della collusione.

LE OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE E LE MISURE CORRETTIVE

Per consentire all'Autorità di controllare i processi di concentrazione, il legislatore ha stabilito che tutte le operazioni al di sopra di una predefinita soglia di fatturato siano preventivamente notificate. Il controllo preventivo e l'obbligo di notifica contribuiscono a evitare la stessa prospettiva, da parte delle imprese, di quelle operazioni con effetti più chiaramente anticoncorrenziali, in quanto, probabilmente, già censurate dall'autovalutazione delle parti. Questa circostanza, che forse spiega perché il numero dei procedimenti istruttori avviati dall'Autorità è estremamente ridotto (non più di cinque-sei all'anno, a fronte di quasi seicento notifiche), rende evidente, in particolare, che l'efficacia dell'azione di controllo non può essere misurata dal semplice numero dei divieti.

Il controllo preventivo consente inoltre all'Autorità di acquisire importanti informazioni sull'evoluzione della struttura industriale del Paese e delle condizioni di concorrenza prevalenti nei mercati. Importanti trasformazioni sono state osservate, in proposito, in alcuni settori produttivi. Il settore del latte, per esempio, fino a pochi anni fa era caratterizzato dalla dimensione locale delle imprese e dall'assoluto rilievo delle municipalizzate. Un intenso processo di riorganizzazione e ristrutturazione, che ha fatto seguito alla privatizzazione di molte centrali pubbliche, sta rapidamente conducendo al consolidamento di una struttura duopolistica a livello nazionale, sia pure ancora accompagnata da una serie di piccoli operatori attivi nei diversi mercati locali. Per le modalità di acquisto e di consumo del prodotto, la dimensione del mercato del latte continua a essere locale. Tuttavia, l'omogeneità del prodotto e la presenza simmetrica di due operatori di dimensione nazionale in numerosi mercati locali tendono a ridurre l'intensità della concorrenza e a rendere possibili strategie, di cooperazione e di spartizione dei mercati, favorite anche dalle ridotte possibilità di concorrenza dall'estero in ragione di una definizione di latte "fresco" particolarmente rigorosa in Italia.

In questo contesto si inquadra l'istruttoria conclusa dall'Autorità, nel maggio 2001, in relazione all'acquisizione, da parte di Granarolo, della Centrale del latte di Vicenza⁶: per la prima volta l'Autorità ha vietato l'operazione perché suscettibile di determinare un rafforzamento della posizione dominante congiunta in un mercato. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che nel mercato del latte fresco della regione Veneto, l'acquisizione della Centrale del latte di Vicenza avrebbe comportato un significativo aumento del grado di concentrazione e la realizzazione di una struttura di mercato sostanzialmente duopolistica intorno ai due operatori nazionali, Parmalat e Granarolo. Nella valutazione della restrittività dell'operazione, ha assunto rilievo la circostanza che Parmalat e Granarolo, primi due operatori anche in Veneto, si sarebbero trovati a detenere quote di mercato non dissimili tra loro. Considerando

⁶ Decisione *Granarolo-Centrale del latte di Vicenza*, in Bollettino n. 21/2001.

l'omogeneità del prodotto, le difficoltà d'ingresso e i contatti multimercato, tale accresciuta simmetria avrebbe potuto aumentare i rischi di comportamenti anticompetitivi da parte dei due operatori, in particolare sotto il profilo di aumenti paralleli dei prezzi.

Anche nel settore bancario, il cui controllo a fini antitrust è affidato alla Banca d'Italia, l'evoluzione della struttura industriale ha visto il consolidamento di un'industria frammentata in una caratterizzata da quattro-cinque grandi gruppi. Questo processo di riorganizzazione è, in parte, dovuto alle trasformazioni che hanno interessato la tecnologia di produzione delle banche, favorendo le economie di scala e la grande dimensione e, in parte, anche la conseguenza di un ambiente più competitivo, rispetto a periodi non lontani, quando dimensioni piccole e inefficienti di molti operatori potevano permanere grazie a un contesto di fatto protetto dalla concorrenza. L'evoluzione tecnologica si accompagna anche a un vivace processo di innovazione dei prodotti finanziari, che spinge le banche a svolgere ormai largamente attività che trascendono i tradizionali settori della raccolta e del credito. Ciò rende necessaria una più accurata e sofisticata definizione dei mercati rilevanti dei prodotti e della loro estensione geografica: se, da una parte, si mantiene l'importanza, per i consumatori, dei servizi di prossimità, dall'altra, gli ambiti di mercato diventano più complessi e caratterizzati da una crescente integrazione a livello nazionale e, in alcuni casi, internazionale.

Particolare rilevanza assume, in questa prospettiva, l'integrazione dei mercati della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari e assicurativi con i tradizionali mercati bancari. Di tale fenomeno l'Autorità ha tenuto conto nell'ambito del procedimento istruttorio svolto nel 2001 nei confronti delle società Assicurazioni Generali, Adria Vita e Cardine Banca che avevano proceduto a un accordo di distribuzione di polizze assicurative attraverso il canale bancario. Tale accordo è stato tuttavia ritenuto inidoneo a produrre restrizioni consistenti della concorrenza nei mercati interessati⁷.

I rischi di comportamenti restrittivi della concorrenza in mercati stabilmente oligopolistici meritano crescente attenzione da parte delle autorità antitrust, per il rilievo che assume in tali mercati la possibilità del coordinamento tra imprese. L'analisi concorrenziale delle operazioni di concentrazione che conducono a una posizione dominante collettiva è particolarmente complessa: la giurisprudenza comunitaria ha individuato criteri e parametri valutativi. Le autorità nazionali di concorrenza si sono attrezzate al nuovo compito, che si aggiunge all'altro, certamente meno complesso, consistente nel valutare la restrittività dell'esercizio del potere di mercato da parte di imprese singolarmente dominanti.

Per un altro aspetto, anche la posizione dominante singola può essere costituita o rafforzata tramite acquisizioni che non presentano, almeno immediatamente, una dimensione di particolare rilievo. Con l'istruttoria nei

⁷ Decisione *Assicurazioni Generali-Cardine Banca*, in Bollettino n. 51-52/2001.

confronti di Heineken Italia SpA per l'acquisizione della società Idros⁸ (progetto poi non più realizzato probabilmente a seguito dei rilievi formulati), l'Autorità intendeva verificare se l'acquisizione di una società attiva nei mercati della distribuzione all'ingrosso di bevande e di commercializzazione di birra nella provincia di Bologna potesse condurre alla costituzione di una posizione dominante da parte di Heineken. L'operazione si inseriva nel processo di integrazione verticale attualmente in atto nel settore della birra e volto a consentire ai produttori un controllo diretto della commercializzazione attraverso l'acquisizione di un numero elevato di grossisti indipendenti locali. Heineken, venendo a controllare quasi un terzo del mercato della distribuzione all'ingrosso di bevande, si trovava a essere, nell'ambito geografico di riferimento, l'unico produttore di birra verticalmente integrato nella distribuzione, circostanza che avrebbe potuto favorire il perseguimento di strategie aggressive nei confronti dei concorrenti, soprattutto nel canale della vendita di birra sfusa direttamente presso i punti di consumo (bar, pubs e ristoranti).

Le decisioni dell'Autorità in materia di concentrazioni sono funzionali a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, singola e collettiva, affinché i bisogni dei consumatori possano essere soddisfatti in un ambiente concorrenziale. L'Autorità è consapevole che le operazioni di concentrazione possono produrre effetti positivi in termini di efficienza e di capacità innovativa delle imprese. Essa vieta un'operazione solo quando l'aumento del potere di mercato dell'impresa che si concentra non può essere disciplinato mediante misure correttive, che mantengano un sufficiente grado di concorrenza nel mercato.

Tali misure correttive consistono, generalmente, nel garantire l'accesso dei concorrenti alle infrastrutture essenziali, nel richiedere all'impresa che si concentra di alienare determinate attività o nel definire livelli di presenza nel mercato che non devono essere superati. Ad esempio, nell'autorizzare, nel gennaio 2001, l'operazione di concentrazione tra Seat e Tmc⁹, l'Autorità ha imposto a Telecom di consentire agli operatori concorrenti l'accesso alle infrastrutture civili per la posa di cavi in fibra ottica per la fornitura di servizi multimediali e interattivi. La prescrizione di tale misura aveva come scopo di attenuare la posizione dominante di Telecom nei nuovi mercati della multimedialità e, di conseguenza, di favorire l'emergere di una concorrenza tra reti di telecomunicazione. E infatti, sia pure con lentezza e ritardi, numerosi operatori hanno potuto avere accesso negli ultimi mesi all'infrastruttura civile di Telecom Italia e molte abitazioni e imprese sono attualmente cablate da operatori concorrenti. Ciò accresce le opportunità di scelta dei consumatori anche in relazione alla stessa rete telefonica utilizzata.

⁸ Provvedimento di avvio di istruttoria *Partesa-Idros*, in Bollettino n. 37/2001.

⁹ Decisione *Seat Pagine Gialle-Cecchi Gori Communications*, in Bollettino n. 3/2001.

Le prescrizioni a cui è sottoposta l'autorizzazione dell'operazione di concentrazione debbono ricevere tempestiva e puntuale ottemperanza. Ciò non sempre avviene. Nell'ultimo anno l'Autorità ha avviato ben tre procedure volte a verificare l'ottemperanza rispetto a decisioni di autorizzazione condizionata di concentrazioni. Nel caso Edizione Holding-Autostrade l'istruttoria si è conclusa con un non luogo a provvedere¹⁰, avendo la stessa Autorità provveduto a riesaminare la precedente decisione di autorizzazione, imponendo ulteriori condizioni¹¹. Nel caso Seat-Cecchi Gori, invece, le lentezze e i ritardi frapposti da Telecom Italia sono stati ritenuti allo stato oggettivamente giustificati da difficoltà tecniche¹². Nel caso Henkel-Loctite, infine, è emerso dall'istruttoria che in alcuni casi Henkel aveva solo formalmente ottemperato alle prescrizioni imposte, eludendole però dal punto di vista sostanziale, con ciò vanificando lo stesso intervento correttivo dell'Autorità. L'inottemperanza è stata pertanto ritenuta particolarmente grave e, alla società, è stata comminata una sanzione pari al 3% del fatturato nelle attività oggetto della concentrazione¹³.

L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

Nella ormai più che decennale esperienza dell'antitrust italiano i comportamenti abusivi delle imprese sono stati particolarmente frequenti nei settori interessati da processi di liberalizzazione. Di particolare rilievo è il settore delle telecomunicazioni, nel quale il rapido progresso tecnologico ha offerto notevoli opportunità concorrenziali ai nuovi operatori. Anche senza incisivi interventi di ristrutturazione delle imprese precedentemente titolari di diritti speciali ed esclusivi, la liberalizzazione dei mercati ha consentito l'entrata di molti nuovi concorrenti. I benefici in termini di maggiore concorrenza si sono registrati sia nei servizi tradizionali della telefonia, sia nella fornitura dei nuovi servizi come il radiomobile e, soprattutto, nei servizi a valore aggiunto. In tale prospettiva è, in particolare, importante che venga data al più presto completa attuazione all'obbligo di garantire la portabilità del numero telefonico in caso di passaggio dell'utente a un nuovo gestore, una misura che consente di ridurre significativamente i costi di transazione associati alla decisione dei consumatori di cambiare gestore.

L'accresciuto spazio della concorrenza si è tuttavia accompagnato in taluni casi a strategie dell'impresa precedentemente in monopolio legale che, con il fine di ridurre l'incentivo a competere dei concorrenti, ostacolavano ingiustificatamente l'accesso delle nuove tecnologie e le nuove opportunità concorrenziali.

¹⁰ Provvedimento *Edizione Holding-Autostrade*, in Bollettino n. 37/2001

¹¹ Provvedimento *Edizione Holding-Autostrade*, in Bollettino n. 37/2001.

¹² Decisione *Seat Pagine Gialle-Cecchi Gori Communications*, in Bollettino n. 9/2002.

¹³ Decisione *Henkel-Loctite*, in Bollettino n. 50/2001.

Nel procedimento ADSL, concluso nell'aprile 2001¹⁴, l'Autorità ha accertato che Telecom Italia aveva abusato della sua posizione dominante, concedendo ai concorrenti l'accesso alla fornitura dei servizi di trasmissione dei dati e di accesso a Internet basati sulla tecnologia ADSL a tariffe ben superiori di quelle previste per la stessa divisione commerciale di Telecom Italia, con l'obiettivo di ostacolare un ingresso profittevole nel mercato. Inoltre, la commercializzazione dei più sofisticati servizi x-DSL e SDH non prevedeva la possibilità per i concorrenti di accedere al servizio. L'Autorità ha ritenuto queste pratiche particolarmente gravi, anche in ragione della loro significativa durata, e le ha pertanto sanzionate.

La concorrenza nelle telecomunicazioni risulta efficace solo quando il consumatore è effettivamente messo nella condizione di poter scegliere tra reti di telecomunicazione alternative. In Italia, tali alternative sono state di fatto precluse dalla mancanza di diffusione della modalità trasmissiva via cavo, mentre l'operatore dominante ha continuato ad avvantaggiarsi della propria posizione di monopolio nella fornitura del supporto di rete per l'ultimo miglio. L'obbligo di fornire l'accesso disaggregato alla rete è sicuramente necessario per ampliare il confronto concorrenziale, ma non è in grado di eliminare alla radice il monopolio e le rendite a esso associate.

Nel settore del trasporto aereo, l'azione comunitaria ha introdotto la piena liberalizzazione dei mercati a partire dal 1997. La concorrenza continua tuttavia a essere debole, soprattutto sulle tratte nazionali, dove Alitalia continua a detenere una stabile posizione dominante, per numerose ragioni che spiegano il mancato ingresso di nuovi operatori anche sulle tratte più profittevoli; tra queste, la difficoltà di reperire sufficienti permessi di decollo e di atterraggio negli aeroporti delle principali città, in gran parte congestionati per lo meno nelle fasce orarie di punta, e l'assenza di un generalizzato diritto di cabotaggio esteso alle rotte extra-europee che hanno significativamente frenato le possibilità d'ingresso di nuovi operatori esteri. In assenza di una disciplina di mercato indotta da una robusta concorrenza, le strategie dell'operatore dominante hanno in più casi prestato il fianco a imputazioni di abusività dei comportamenti.

Nel corso del 2001 l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori per abuso di posizione dominante di Alitalia. Nel primo procedimento, concluso nel giugno 2001, l'Autorità ha considerato abusivi e contrari all'articolo 82 del Trattato CE gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie di viaggio da Alitalia a partire dal 1997 fino alla fine del 2000¹⁵. In particolare, tramite l'adozione di una politica aggressiva di sconti in funzione degli obiettivi di vendita fissati per le agenzie di viaggio, Alitalia rendeva molto onerose le condizioni di concorrenza per i nuovi entranti. Gli sconti per obiettivi, prati-

14 Decisione *Infostrada-Telecom Italia-Tecnologia ADSL*, in Bollettino n. 16-17/2001.

15 Decisione *Assoviaggi-Alitalia*, in Bollettino n. 26/2001.

cati dall'operatore in posizione dominante, costringevano infatti i nuovi entranti a fissare margini di intermediazione sensibilmente più elevati di quelli medi di Alitalia e ciò riduceva significativamente per loro le possibilità di concorrenza sul mercato dei servizi di trasporto aereo. Inoltre, essendo personalizzati in base alle caratteristiche delle singole agenzie, tali sconti potevano rivelarsi anche discriminatori nei confronti di agenzie con un medesimo volume di traffico. In relazione alla gravità dei comportamenti anticoncorrenziali individuati, l'Autorità deliberava di comminare ad Alitalia una sanzione pari all'1,3% del fatturato sul quale la pratica era destinata a incidere, sanzione di recente annullata dal Tar limitatamente alla determinazione della stessa.

Nel secondo procedimento, terminato nel novembre 2001¹⁶, l'Autorità ha attentamente valutato la politica tariffaria di Alitalia sulla tratta Milano-Lamezia Terme, per verificare l'eventuale eccessiva gravosità di una tariffa sensibilmente superiore a quella prevalente su tratte analoghe, ma caratterizzate da una alternativa concorrenziale. L'evidenza raccolta sui costi e i ricavi relativi alle singole rotte non è stata tale da far concludere per un abuso della posizione dominante di Alitalia nella fissazione della tariffa Milano-Lamezia Terme. Il procedimento ha confermato la particolare difficoltà, ben nota anche ad altre autorità antitrust, di una valutazione diretta della gravosità di prezzi e tariffe in un procedimento di concorrenza, soprattutto in ragione del monopolio informativo di cui gode un'impresa in posizione dominante con riferimento alle proprie variabili di costo e al grado di efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi. E invero, nella prospettiva generale dell'organizzazione economica di una società, il primato del meccanismo concorrenziale si fonda proprio sulle capacità di trasformare l'informazione privata di ogni soggetto economico in informazione pubblica: in particolare, è il prezzo che si forma in equilibrio in un mercato concorrenziale che può correttamente rivelare qual è il "costo di produzione". Invece, nelle circostanze nelle quali non è possibile fare affidamento su un contesto sufficientemente competitivo, gli strumenti appropriati per evitare che il prezzo di un bene ecceda in misura gravosa il costo di produzione devono essere piuttosto ricercati nell'intervento diretto di regolazione.

Una differente fattispecie di abuso di posizione dominante, che ha come oggetto la valutazione diretta del prezzo fissato da un operatore in posizione dominante e il confronto con il costo di produzione, è quella di "prezzo predatorio", ossia di un prezzo che, per escludere i concorrenti, viene fissato a un livello che non copre i costi. Per la diversa natura delle questioni tecniche coinvolte (l'impresa deve dimostrare di non avere sostenuto determinati costi), la valutazione di prezzo "predatorio" non presenta le difficoltà radicali insite nella valutazione di un prezzo "eccessivamente gravoso" ed è un accertamento tipico delle autorità di concorrenza. A tale accertamento è stata chiamata anche l'Autorità italiana che, in un altro mer-

¹⁶ Decisione *Veraldi-Alitalia*, in Bollettino n. 46/2001.

cato del trasporto, quello dei servizi di traghetto attraverso lo stretto di Messina, ha avviato un procedimento per abuso di posizione dominante nei confronti delle società Caronte Shipping e Tourist Ferry Boat¹⁷. In particolare, Caronte e Tourist, a seguito dell'avvio nel 1998 di un nuovo servizio di traghettamento sulla rotta Reggio Calabria-Messina da parte della società Diano, decidevano anch'essi di entrare su questa rotta, fissando per il servizio prezzi particolarmente bassi, anche rispetto al prezzo prevalente sulla rotta Villa San Giovanni-Messina, dove le due società, che effettivamente costituiscono un'entità economica unica, detengono una posizione dominante. Se il prezzo fosse effettivamente sottocosto, ciò costituirebbe strategia abusiva, in quanto volta a escludere il concorrente Diano per mantenere e consolidare il potere di mercato delle imprese già dominanti. Al 31 marzo 2002 il procedimento è in corso.

Nel settore elettrico le misure normative finora adottate non possono dirsi ancora sufficienti a rimuovere ogni ostacolo verso un'evoluzione concorrenziale dei mercati. La stessa direttiva comunitaria 96/92/CE¹⁸ prevede l'apertura alla concorrenza entro il 2003 di solo il 35% del mercato. In una prospettiva nazionale, la concorrenza nella generazione, che costituisce uno dei pilastri della liberalizzazione del sistema elettrico, non sarà probabilmente sufficiente, anche dopo la vendita delle tre Genco, a disciplinare il comportamento di Enel nella fissazione del prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica. L'esperienza di numerosi paesi, e segnatamente del Regno Unito, indica l'importanza di una riforma concorrenziale del settore in grado di evitare fin dall'origine posizioni dominanti nella generazione, anche ai fini di una concorrenza più incisiva nella distribuzione.

Particolare attenzione meritano, in questa prospettiva, la politica di costruzione di nuove centrali e di rafforzamento, in condizioni concorrenziali, dell'interconnessione per le importazioni di energia dall'estero; il completamento del processo di dismissioni di impianti di generazione da parte di Enel; le regole di funzionamento della borsa elettrica; il rapido ampliamento della quota dei consumatori idonei. Fintanto che Enel continuerà a rimanere dominante nel mercato, è necessario che le strategie commerciali poste in atto da questa società non abbiano intenti escludenti nei confronti dei concorrenti e non siano mirate a rafforzarne indebitamente il potere di mercato. A tal proposito, nel marzo 2002, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per verificare se Enel abusi della sua posizione dominante inserendo nei propri contratti di fornitura ai clienti idonei clausole di penalizzazione nel caso in cui essi si riforniscano anche presso operatori concorrenti¹⁹.

17 Provvedimento di avvio di istruttoria *Diano-Tourist Ferry Boat-Caronte Shipping-Navigazione generale italiana*, in Bollettino n. 49/2000.

18 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.

19 Provvedimento di avvio di istruttoria *Enel Trade-Clienti idonei*, in Bollettino n. 10/2002.

Nei servizi di pubblica utilità la concorrenza non è limitata alle telecomunicazioni, ai trasporti e all'energia elettrica, ma comincia a svilupparsi anche in un settore, come le poste, finora rimasto relativamente estraneo al processo di liberalizzazione. Le caratteristiche tecnologiche di tutte le fasi di attività che caratterizzano il servizio, ossia la raccolta, lo smistamento, il trasporto, l'inoltro e la distribuzione, consentirebbero la concorrenza, forse con la parziale eccezione della distribuzione. Il freno alla liberalizzazione non è pertanto il monopolio naturale, ma l'esistenza di un obbligo di servizio universale, associato alla presenza di una tariffa unica. Ciò che si vuole evitare è, infatti, che la liberalizzazione del settore possa condurre alla scrematura delle fasi e delle zone geografiche più remunerative, con un effetto negativo per il bilancio del gestore postale costretto a servire le zone e le categorie di utenti meno remunerativi. L'obbligo del servizio universale e le protezioni offerte agli operatori che se ne fanno carico, attraverso diritti riservati e contributi al finanziamento da parte degli altri operatori, non eliminano però margini significativi di concorrenza nel settore e la necessità, per gli operatori nazionali che sono in posizione dominante, di adeguare i propri comportamenti alle regole del diritto antitrust.

In questa prospettiva, l'Autorità ha avviato, nel corso del 2001, due procedimenti, non ancora conclusi, nei confronti di Poste Italiane. Nel caso *International Mail Express Italy-Poste Italiane*, avviato nell'aprile 2001²⁰, l'Autorità sta valutando, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato, se la pratica di bloccare la corrispondenza pervenuta tramite servizi postali di un paese terzo costituisca un abuso di posizione dominante. In un altro procedimento, avviato nel marzo 2001, l'Autorità sta invece valutando l'eventuale restrittività di un accordo tra Poste Italiane, la società S.D.A. Express Courier e la società Bartolini. In entrambi i casi le questioni affrontate assumono rilievo in considerazione dell'esistente regolazione e dell'apprezzamento dei margini concorrenziali residui.

Pubblicità ingannevole

Sono ormai passati dieci anni da quando, con decreto legislativo n. 74 del 1992, all'Autorità è stato affidato il controllo sull'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari. Nel 2000 (con decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67) è stata attribuita all'Autorità anche la competenza ad accertare la liceità della pubblicità comparativa. Dall'entrata in vigore del decreto

²⁰ Provvedimento di avvio di istruttoria *International Mail Express Italy-Poste Italiane*, in Bollettino n. 14/2001.

n. 74/92 le richieste di intervento hanno registrato un *trend* sostanzialmente crescente nel tempo. Attualmente questa crescita sembra essersi stabilizzata e sono circa un migliaio le denunce che, ogni anno, vengono sottoposte all'esame dell'Autorità.

Nel corso del decennio, l'Autorità è stata chiamata a intervenire nei settori più diversi della realtà economica e imprenditoriale dei nostri tempi: dalla magia al credito al consumo, dalle telecomunicazioni ai cosmetici, dalle attività di formazione professionale alle tariffe nei trasporti, dalle offerte promozionali al sistema di certificazione di qualità dei prodotti e dei processi produttivi, e altri ancora. Nelle valutazioni circa l'ingannevolezza del messaggio influisce in modo significativo l'analisi del contesto nel quale si inserisce la pubblicità segnalata e dunque, in particolare, le ragionevoli aspettative del consumatore di riferimento. L'Autorità ha elaborato, in questi anni, una "giurisprudenza" attenta ad assicurare le più solide garanzie ai consumatori e, sia pure in via mediata, ai concorrenti che ricevono pregiudizio dalla pubblicità ingannevole. Ne è emerso, in linea generale, l'obbligo per l'operatore pubblicitario di predisporre messaggi che rispondano pienamente ai requisiti di completezza e di chiarezza.

Oggetto di numerose pronunce di ingannevolezza sono stati, ad esempio, messaggi che pubblicizzavano prodotti e trattamenti ai quali venivano attribuiti proprietà dimagranti, di cura della cellulite o effetti di tutela dalle onde elettromagnetiche. In alcuni casi, in presenza di messaggi che promettevano effetti sicuri e in tempi molto ravvicinati, l'Autorità ha ritenuto necessario sospendere, anche d'ufficio, la diffusione degli stessi, sospensione giustificata da rischi effettivi per la salute.

A un'ampia casistica ha dato luogo anche il settore delle telecomunicazioni. Qui i messaggi sono principalmente volti a informare i potenziali clienti dell'economicità delle relative proposte: l'intervento dell'Autorità ha perciò promosso, soprattutto negli ultimi due anni, una completa e trasparente informazione dei consumatori, principio questo confermato dal giudice amministrativo in due recenti pronunce²¹. Inoltre la prassi decisionale dell'Autorità nella repressione dei messaggi ingannevoli nel settore delle telecomunicazioni è stata tenuta in considerazione dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che ha emanato, nel corso del 2001, le linee guida per la comunicazione al pubblico delle condizioni di offerta dei servizi di telecomunicazione.

Numerosi provvedimenti di ingannevolezza sono stati adottati dall'Autorità in materia di carburanti, soprattutto nell'ultimo anno. Nell'ambito degli interventi aventi ad oggetto pubblicità volte alla promozione di "sconti" sul prezzo dei prodotti petroliferi, l'Autorità ha vietato l'impiego di messaggi

²¹ TAR del Lazio, sentenze nn. 631 e 633 del 21 ottobre 2002, *Telecom Italia*.

generici o fuorvianti e ha individuato i criteri cui informare la peculiare comunicazione pubblicitaria del settore. È stato così precisato che tali messaggi debbono essere caratterizzati da modalità grafiche di evidente percezione e debbono contenere non soltanto l'indicazione dei prezzi dei prodotti petroliferi effettivamente praticati presso il distributore, come riportati sul *display* dell'erogatore, ma anche chiarire che il prezzo praticato è la risultante dell'applicazione di uno sconto, precisando la natura e la misura della grandezza-base rispetto alla quale lo sconto è stato applicato. Detta grandezza-base deve essere caratterizzata dalla concretezza e dall'effettività, così da consentire al consumatore di percepire con immediatezza la convenienza dell'offerta.

Particolare attenzione e rigore sono inoltre profusi nei confronti di quei messaggi pubblicitari che hanno come destinatari consumatori che si trovano in uno stato di debolezza e che, pertanto, si rivelano particolarmente odiosi. È questo sicuramente il caso della pubblicità indirizzata ai bambini e agli adolescenti, dal decreto ritenuta ingannevole ogniqualvolta può attentarne alla integrità fisica e/o psichica. È questo, sia pure per motivazioni diverse, il caso delle false offerte di lavoro, che celano corsi di formazione a pagamento. È questo, infine, il caso delle pubblicità di maghi e cartomanti, rispetto alle quali l'Autorità è intervenuta con numerose pronunce, che hanno affermato l'ingannevolezza di messaggi volti ad attribuire ai prodotti o servizi pubblicizzati caratteristiche ed effetti che non trovavano alcun riscontro, come nel caso di talismani vari o numeri dati sicuramente vincenti al lotto.

L'Autorità è intervenuta, negli ultimi tempi, anche in materia di pubblicità via Internet. Tale forma pubblicitaria consente al consumatore di svolgere un ruolo attivo e interattivo con lo strumento promozionale scegliendo, in certa misura, se e quali percorsi (*link*) promozionali seguire. Ciò permette alle imprese di realizzare messaggi più selettivi, individuando una molteplicità di percorsi pubblicitari, ciascuno tarato in funzione dei diversi *target* di destinazione. Si è ritenuto, comunque, che il messaggio, pur nelle sue complesse connessioni, deve essere completo e chiaro, secondo i principi generali.

Quanto alla pubblicità comparativa, le imprese hanno mostrato molta prudenza nel ricorrere alla tecnica pubblicitaria della comparazione e di conseguenza assai esiguo è stato il numero di segnalazioni ricevute dall'Autorità. La diffidenza riscontrata costituisce certamente un retaggio dell'atteggiamento tradizionalmente negativo mostrato dall'ordinamento italiano, come della maggior parte degli ordinamenti europei, nei confronti di tale strumento, ma riflette anche il timore delle imprese nell'utilizzo di una tecnica promozionale che, se non prudentemente dosata, rischia di sfociare nella denigrazione.

L'Autorità ha comunque avuto occasione di fornire alle imprese alcune prime indicazioni circa i criteri di applicazione della nuova disciplina:

– in relazione alla qualificazione di una fattispecie come comparativa, nella definizione di cui all'articolo 2, lettera *b-bis*) del decreto legislativo n. 74/92 rientra solo la comparazione pubblicitaria “diretta” - quella, cioè, che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente - e non invece la comparazione indiretta che si esprime in confronti con la generalità dei prodotti concorrenti;

– ai fini del giudizio di liceità, i requisiti dettati dall'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 74/92 devono essere tutti soddisfatti, potendo quindi il giudizio di illiceità fondarsi anche soltanto sulla violazione di uno di detti parametri;

– il giudizio di ingannevolezza deve essere centrato non solo sull'esame della veridicità delle affermazioni relative al prodotto pubblicizzato, ma anche sulla fondatezza delle informazioni fornite circa il prodotto concorrente assunto quale termine di confronto;

– il confronto si deve riferire a elementi essenziali, pertinenti e verificabili dei prodotti pubblicizzati, attenendo tale requisito alla trasparenza e all'efficacia informativa della comparazione per il consumatore;

– in relazione alla denigrazione, non qualsivoglia discredito derivante di fatto dal messaggio comparativo rende questo di per sé illecito, bensì soltanto quello realizzato in forme immotivate e sproporzionate rispetto alle esigenze del corretto confronto pubblicitario.

Più in generale, va rilevato che precisamente al fine di rendere più tempestiva ed efficace l'azione dell'Autorità è stata ampiamente utilizzata, negli ultimi tempi, la sospensione provvisoria della pubblicità, anche d'ufficio, in quei casi in cui i profili d'ingannevolezza o di illiceità del messaggio risultavano, già a un primo esame, ragionevolmente fondati. Ciò ha consentito di evitare che i messaggi pubblicitari potessero produrre i propri effetti pregiudizievoli per i consumatori nelle more della pronuncia definitiva dell'Autorità.

È da osservare, infine, che questi dieci anni di attività in materia di pubblicità ingannevole sono stati caratterizzati da un consistente contenzioso giurisdizionale: attualmente sono circa 460 i ricorsi pendenti. Tuttavia dei 58 procedimenti conclusi solo in 8 casi il ricorso è stato accolto. Principi importanti quali le nozioni di operatore pubblicitario, di pregiudizio al comportamento economico del consumatore, di obbligo per l'operatore pubblicitario di utilizzare messaggi chiari e completi, così come soluzioni procedurali adottate dall'Autorità sono stati confermati dal giudice amministrativo.

L'esperienza di applicazione del decreto fin qui accumulata fa tuttavia emergere anche gravi lacune dell'apparato normativo, di cui si dirà nel successivo paragrafo, che limitano la portata dell'efficacia degli interventi dell'Autorità.

Difficoltà derivanti dalla legislazione nazionale sulla concorrenza e sulla pubblicità: possibili rimedi

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'applicazione della legge n. 287/90 e del decreto n. 74/92 ha consolidato le regole antitrust e di tutela dalla pubblicità ingannevole. L'attuazione di tali norme costituisce un importante strumento di guida per i comportamenti d'impresa e offre suggerimenti al Parlamento, al Governo e alle pubbliche amministrazioni sulla loro attività di regolazione dei mercati.

Permangono, come si è anticipato nell'Introduzione a questa Relazione, varie difficoltà. Alcune di esse derivano dalla stessa legislazione sulla concorrenza e sulla pubblicità.

Le difficoltà derivanti dalle leggi sulla concorrenza e sulla pubblicità riguardano essenzialmente: i termini particolarmente ridotti previsti per la valutazione delle operazioni di concentrazione; gli ambiti del potere sanzionatorio nei casi di illeciti anticoncorrenziali; la ormai inadeguata ripartizione di competenze tra Autorità e Banca d'Italia; l'insoddisfacente disciplina delle procedure in materia di pubblicità ingannevole e comparativa sotto il profilo dei poteri istruttori e l'inadeguatezza del relativo sistema sanzionatorio.

I termini delle istruttorie per la valutazione delle operazioni di concentrazione suscettibili di restringere la concorrenza sono attualmente i più brevi nel panorama mondiale delle normative antitrust: ai nostri quarantacinque giorni corrispondono i quattro mesi della procedura comunitaria e tempi analoghi previsti negli altri Paesi. Soprattutto in considerazione della complessità di analisi per loro natura rivolte al futuro, termini così ristretti rendono più ardua l'azione dell'Autorità. Peraltro, un allungamento dei termini delle istruttorie, tale da rendere più efficace il controllo esercitato dall'Autorità, inciderebbe in modo assai marginale sui tempi mediamente rapidi della procedura. Il fatto stesso che a fronte delle quasi seicento operazioni notificate annualmente le istruttorie avviate siano solo cinque o sei dimostra, infatti, che la presenza di termini ristretti per decidere l'avvio di un'istruttoria, solo trenta giorni, risponde sufficientemente all'esigenza, avvertita dal legislatore, di concludere rapidamente i procedimenti in materia di concentrazioni.

Le norme sulle sanzioni in materia antitrust sono già state oggetto di opportune modifiche normative che hanno recentemente semplificato il calcolo del fatturato e consentito una gamma più ampia di scelte quanto alla determinazione delle sanzioni, che meglio consente di considerare la collaborazione offerta dalle imprese. Restano da risolvere problemi relativi alle vio-

lazioni della normativa realizzate da associazioni di imprese e da ordini professionali. L'attuale normativa consente l'irrogazione di sanzioni a tali entità, ma unicamente in relazione al "fatturato" dell'associazione stessa, dunque alle quote associative, spesso assai modeste e comunque assolutamente non rappresentative del reale impatto economico esercitato dalla pratica restrittiva contestata. Andrebbero, pertanto, meglio specificati i parametri per la determinazione della sanzione: in particolare, al fine di assicurare un'adeguata deterrenza sanzionatoria, la normativa italiana potrebbe seguire il sistema comunitario che tende a calcolare la sanzione tenendo conto del fatturato delle imprese associate, assicurando così l'efficacia deterrente delle sanzioni anche nei casi in cui la violazione delle regole di concorrenza sia esclusivamente imputata all'associazione. Diversamente, l'illecito concorrenziale realizzato attraverso l'associazione, in quanto difficilmente o marginalmente penalizzato, rischierebbe di diventare lo strumento per evitare le conseguenze della violazione.

Quanto alle competenze antitrust nei confronti di "aziende e istituti di credito", l'Autorità ritiene che occorrerebbe rivedere il criterio di ripartizione delle competenze tra la Banca d'Italia e l'Autorità, quale previsto dall'articolo 20 della legge n. 287/90. Un criterio meramente soggettivo non può non essere foriero di difficoltà, tanto più evidenti in un periodo, come l'attuale, in cui le banche svolgono ormai largamente attività che trascendono il vero e proprio settore creditizio. Il costruttivo rapporto fra le due istituzioni ha consentito di attenuare nella prassi le accennate difficoltà, ma la soluzione compiuta e dotata dei necessari canoni di certezza applicativa spetta al legislatore.

In materia di pubblicità ingannevole e comparativa, l'attività fin qui svolta ha fatto emergere alcune lacune dell'apparato normativo. In primo luogo, tali lacune investono gli stessi poteri istruttori: si pensi, ad esempio, che l'Autorità non ha il potere di ottenere dall'emittente televisiva o direttamente dall'operatore pubblicitario la copia del messaggio diffuso, con la conseguenza che laddove l'emittente non fornisce spontaneamente copia dello stesso, l'Autorità si procura il messaggio avvalendosi di apposite società di servizi, naturalmente con aggravio di costi e tempi. In secondo luogo, sotto il profilo dell'acquisizione di prove, non sono previsti poteri ispettivi né sanzionatori nell'ipotesi di omissione o ritardo ingiustificato a seguito di richieste di informazioni o documenti formulate dall'Autorità. Ciò rende ancora più complicato il lavoro dell'Autorità, soprattutto in presenza di operatori per nulla disposti a cooperare.

All'assenza di poteri istruttori incisivi deve aggiungersi, aspetto ancora più rilevante, l'assenza di un efficace sistema sanzionatorio in grado di operare quale vero deterrente nei confronti degli operatori coinvolti. Nel caso di maghi e cartomanti, ad esempio, l'intervento dell'Autorità, che in molti procedimenti ha esperito tutti i poteri conferiti dal decreto legislativo n. 74/92 (inibitoria, dichiarazione rettificativa, denuncia alla Procura della

Repubblica) non ha contribuito ad arginare il fenomeno, come fatti recenti dimostrano. Tutto ciò conferma la necessità di prevedere, accanto al divieto di ulteriore diffusione dei messaggi ritenuti ingannevoli o illeciti e agli ordini imposti all'operatore di pubblicare dichiarazioni rettificative, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, che renderebbe certamente più efficaci i rimedi posti in essere dall'Autorità e accrescerebbe la capacità dissuasiva della norma soprattutto nei settori in cui gli operatori si sono rivelati meno propensi a conformarsi alle decisioni dell'Autorità.

“Federalismo” e concorrenza

Le recenti modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, disposte con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, introducono rilevanti novità in materia di regolazione dei mercati e di concorrenza. Le modifiche sono ispirate a una architettura delle istituzioni pubbliche di tipo “federalista” o ampiamente autonomista. In particolare, il nuovo articolo 117 opera una ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni propria delle esperienze degli Stati federali e basata sull'elencazione espressa e tassativa delle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente di Stato e Regione: tutto ciò che non rientra nell'elencazione tassativa è affidato alla legislazione esclusiva delle Regioni. Ai Comuni è attribuita, dal nuovo articolo 118, una competenza amministrativa generale.

Al tempo stesso, il nuovo articolo 117 della Costituzione prevede ora esplicitamente che le leggi statali e regionali sono tenute al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, fra i quali assumono un ruolo essenziale il principio e le regole della libera concorrenza. Per di più, la “tutela della concorrenza” entra formalmente nel testo costituzionale là dove, sempre all'articolo 117, essa è prevista fra le materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato. Si tratta di una novità che ha la sua oggettiva rilevanza, dal momento che la riforma dà espresso riconoscimento e tutela alla concorrenza e ai mercati.

Vi è dunque, da un lato, un'ampia devoluzione di funzioni normative e amministrative rispettivamente alle Regioni e ai Comuni: settori economici di grande rilievo, come l'agricoltura, il turismo, il commercio, la stessa industria saranno oggetto di una sempre più estesa disciplina posta da Regioni e da Enti locali. D'altro lato, il principio e le regole sulla libera concorrenza costituiscono un criterio di fondo cui l'intero sistema normativo e amministrativo dovrà adeguarsi.

L'impostazione di tipo "federalista" consentirà che la disciplina dei vari mercati e settori sia in maggiore armonia con le specifiche esigenze delle differenti aree geografiche del Paese. Occorre tuttavia evitare che possa portare con sé una moltiplicazione delle regolamentazioni che avvantaggiano o proteggono situazioni locali, con pregiudizio per la libera concorrenza. D'altra parte, i rischi di iper-regolazione anticoncorrenziale sono noti alle esperienze degli Stati federali di più lunga tradizione. In tale ottica, sembra opportuno e necessario che lo Stato determini al più presto, come del resto prescrive il nuovo articolo 117 della Costituzione per quanto riguarda la competenza concorrente, i "principi fondamentali" entro cui le Regioni sono chiamate a esercitare le loro potestà legislative su numerose materie di contenuto economico e finanziario.

Più in generale, sembra opportuno e necessario realizzare, al più presto, un forte coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali, per tutto quanto riguarda l'accesso ai mercati, che, come noto, si può promuovere e/o ostacolare anche con atti a contenuto amministrativo. Nel nostro sistema l'esperienza recente in materia di distribuzione commerciale ha già posto in evidenza, ad esempio, come i vincoli alla concorrenza, eliminati al livello nazionale con la riforma avviata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, possano poi essere mantenuti o reintrodotti a livello locale, peraltro in maniera assai diversificata. È dunque indispensabile individuare criteri affinché le funzioni legislative e amministrative siano esercitate in armonia con le ragioni della concorrenza e dell'apertura dei mercati.

Soluzioni adeguate per rendere più coerenti le scelte dei governi regionali e locali sono state già evidenziate dall'Autorità nella recente segnalazione generale sulla "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza", ove si raccomandano anche forme di incentivi che premiano le regolazioni regionali e locali idonee a promuovere la concorrenza.

Sono, però, necessarie specifiche iniziative. L'Autorità ha avviato incontri con alcune istituzioni regionali e locali chiamate ad adottare regole complesse, soprattutto in aree metropolitane: potranno così emergere, nel pieno rispetto delle diverse autonomie, le linee guida di una regolazione che sia conforme al principio generale della concorrenza, stabilito nel Trattato della Comunità Europea e ora più esplicitamente affermato nella nostra Costituzione.

LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

A livello nazionale, ma con un provvedimento che esercita i suoi effetti soprattutto a livello locale, è stata recentemente approvata, dopo un lungo periodo preparatorio, una normativa di riforma dei servizi pubblici locali (articolo 35 della legge finanziaria 2002). La legge detta alcuni principi generali, ma lascia ampio spazio alle discipline speciali concernenti i vari settori (elettricità, gas, acqua, ecc.). Si prevede, anzitutto, il mantenimento della proprietà pubblica degli impianti, della rete e delle altre dotazioni patrimoniali; si affida alle discipline di settore l'individuazione dei casi in cui la gestione della rete può essere separata dall'erogazione del servizio; si stabilisce che

l'erogazione dei servizi di "rilevanza industriale" sia affidata a società di capitali con gara a evidenza pubblica; si prevede, infine, che i servizi pubblici locali "privi di rilevanza industriale" siano gestiti mediante affidamento diretto (senza gara), salva la possibilità di espletare procedure competitive quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di utilità sociale.

La nuova disciplina lascia una serie di problemi irrisolti. È debole in relazione alle normative di settore. Non conferisce portata generale alla separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, che è importante per favorire la competizione fra operatori. Stabilisce la regola della gara per la gestione dei servizi industriali, prevedendo quella che si definisce la "concorrenza per il mercato", cioè la competizione per individuare l'unica impresa che opererà, ma non interviene per favorire forme di "concorrenza nel mercato", cioè di competizione fra diversi operatori. In sostanza, le gare previste dalla nuova normativa si traducono in una privatizzazione, sia pure non definitiva, di monopoli pubblici, che è volta a favorire l'economicità e l'efficienza delle gestioni, ma certamente non apre i vari mercati al gioco concorrenziale.

Conseguono da tali soluzioni molteplici e diversi limiti alla tutela e alla promozione della concorrenza in un campo così delicato e rilevante, come è quello dei servizi pubblici locali. Sarebbe necessario individuare esplicitamente i mercati, per esempio la vendita di acqua o gas, in cui più imprese in concorrenza possono operare anche senza la necessità di diritti speciali e di procedure a evidenza pubblica.

In questa prospettiva, la separazione proprietaria delle varie fasi di attività di un'impresa verticalmente integrata fornitrice di un servizio pubblico, peraltro auspicata ripetutamente da questa Autorità anche con riferimento a una recente raccomandazione ai governi degli Stati membri da parte del Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)²², potrebbe favorire l'introduzione della concorrenza.

L'evoluzione internazionale della politica di concorrenza

La creazione di un'Europa sempre più integrata, oltre a influenzare e determinare le strategie concorrenziali delle imprese, modifica la stessa collocazione ottimale delle decisioni di politica economica. Sono necessarie attente riflessioni per individuare la giusta applicazione del principio di sussidiarietà sancito dal

²² *OECD Draft Council Recommendation on Structural Separation in Regulated Industries*, C(2001)78, del 5 aprile 2001.

Trattato delle Comunità Europee. Quest'ultimo infatti stabilisce che la Comunità debba intervenire soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Tuttavia l'applicazione concreta di questo principio è lasciata nell'indeterminatezza e non è chiaro cosa sarà necessario accentrare dopo la moneta, né cosa sarà opportuno decentrare. Certamente, una volta che i mercati si ampliano dal punto di vista geografico, anche la loro regolazione, sia pure esercitata a livello locale, deve comunque essere basata su regole e principi comuni.

Nell'ambito dell'attività di tutela della concorrenza la scelta è già stata fatta. In particolare, in risposta alla crescente integrazione dei mercati, le autorità antitrust nazionali operanti negli Stati membri stanno realizzando insieme alla Commissione Europea un sistema a rete in cui vengono applicate regole comuni in un contesto di crescente cooperazione istituzionale. Dopo anni di discussione il progetto di modernizzazione del diritto antitrust europeo sembra ormai avviato verso l'approvazione.

Il progetto comunitario, per la parte che conduce alla proposta di riforma del Regolamento n. 17/62, prefigura un sistema di applicazione delle norme comunitarie nel quale la Commissione, le autorità di concorrenza e i giudici nazionali sono tutti ugualmente competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato. Al tempo stesso il progetto prevede una serie di strumenti diretti a garantire un'applicazione efficace e coerente delle norme comunitarie da parte delle varie istanze decisionali. A questa esigenza rispondono, in particolare, le disposizioni volte a rafforzare sia la cooperazione verticale, tra Commissione e autorità nazionali di concorrenza, sia quella orizzontale tra singole autorità nazionali.

L'Autorità è convinta della bontà del progetto comunitario di riforma e dell'efficacia di una stretta cooperazione tra autorità nazionali e Commissione nell'amministrazione del diritto antitrust in Europa. In vista della definitiva approvazione del progetto di modernizzazione, l'Autorità si è pertanto fatta promotrice di un'associazione delle autorità antitrust dei Paesi membri dell'Unione Europea. Il disegno perseguito si è rivelato proficuo e orientato al futuro. Per la prima volta, dopo dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento comunitario sul controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, quattro Paesi europei hanno deciso di rinviare alla Commissione un caso di concentrazione che non raggiungeva le soglie comunitarie, ma meritava una valutazione unitaria da parte della Commissione in considerazione dell'ampiezza e del rilievo dei mercati coinvolti. Questo rinvio, peraltro effettuato a vantaggio delle imprese coinvolte, mai sarebbe stato possibile senza questa associazione, in quanto la mancanza di un canale informativo tra autorità avrebbe reso difficile e complessa l'individuazione delle modalità da seguire, delle scadenze e delle sequenze procedurali da rispettare. Sulla base di questi risultati l'Autorità è fiduciosa che l'associazione, una volta che il progetto di modernizzazione entrerà a regime, potrà rapidamente divenire il canale attraverso cui realizzare il coordinamento effettivo.

Gli sviluppi dell'antitrust comunitario non interessano solo gli Stati membri, ma hanno un impatto più ampio, che riguarda innanzitutto i Paesi europei in procinto di divenire membri a tutti gli effetti dell'Unione Europea. Tali Paesi, infatti, devono adeguare all'*aquis communautaire* le proprie leggi, le proprie procedure e, più in generale, gli stessi obiettivi della politica economica. L'accesso all'Unione è possibile solo se tutti i diversi aspetti della struttura istituzionale e regolamentare sono coerenti con le prassi dell'Unione Europea, così da evitare difficoltà e ritardi al momento in cui l'ingresso sia deliberato. È a tal fine che l'Unione Europea ha organizzato dei programmi di assistenza tecnica, i cosiddetti progetti di gemellaggio. La formula dei progetti di gemellaggio, nel quale un paese in via di accesso all'Unione Europea viene affiancato e sostenuto da uno Stato membro, appare particolarmente efficace perché è volta a trasmettere direttamente l'esperienza maturata dagli Stati membri in materia di adozione e di applicazione delle normative comunitarie.

L'Autorità ritiene, in particolare, che i progetti di gemellaggio creino già di per sé uno spirito di cooperazione e di collaborazione tra Paesi, che è alla base della costruzione comunitaria. Proprio per questo motivo e nella consapevolezza che la relativamente recente introduzione in Italia della normativa antitrust possa essere di esempio per altri Paesi, anch'essi caratterizzati da un esteso intervento pubblico e da mercati che stentano a emergere, l'Autorità sta prestando il proprio servizio in Romania, in un progetto che dovrà concludersi entro la fine dell'anno e che vede affiancata l'Italia e la Germania, al fine di contribuire alla modernizzazione della politica della concorrenza in quel Paese. Inoltre l'Autorità è stata assegnataria del progetto di gemellaggio in materia di antitrust richiesto dalla Repubblica Ceca e che diventerà operativo nei prossimi mesi.

L'Autorità è presente nell'attività di assistenza tecnica anche indipendentemente dai programmi comunitari. Sulla base di un protocollo d'intesa firmato dal Ministro per le Attività Produttive italiano e il Ministro per le Politiche Antimonopolio e il Sostegno all'Imprenditoria della Federazione Russa, nel corso del 2001 l'Autorità ha iniziato un programma bilaterale di cooperazione e di assistenza tecnica con la Federazione Russa, che si intende rinnovare anche per il 2002. Inoltre l'Autorità partecipa assiduamente ai programmi degli organismi internazionali a favore dei Paesi in via di sviluppo, in particolare dell'OCSE e dell'UNCTAD.

L'esigenza di cooperazione non si limita all'Europa. Ormai più di ottanta paesi hanno introdotto una normativa antitrust, con la conseguenza che, soprattutto in presenza di mercati e di imprese sovranazionali, aumenta il rischio di decisioni difformi o contrastanti. Per quanto riguarda il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione notificate in una molteplicità di giurisdizioni, un'autorità da sola, bloccando una concentrazione, diventa effettivamente l'autorità che isolatamente decide il caso. È pertanto necessario che esistano meccanismi di cooperazione,

almeno al fine di consentire un confronto tecnico delle diverse valutazioni effettuate. Inoltre, è importante che i rimedi che le autorità nazionali individuano per evitare gli effetti restrittivi di un'operazione che produca effetti su una pluralità di mercati nazionali siano effettivamente proporzionati alla restrizione individuata e che esista al riguardo uno scambio di informazioni tra le autorità coinvolte, in modo da garantire la coerenza del risultato globalmente raggiunto. Infine, la diffusione dei cartelli internazionali, soprattutto nei mercati caratterizzati da una sostanziale omogeneità qualitativa delle produzioni delle diverse imprese fornitrici, richiede la raccolta di evidenze documentali provenienti da giurisdizioni diverse, possibile solo se esistono efficaci meccanismi di cooperazione tra autorità.

Fino a pochi anni fa la concorrenza e l'antitrust erano considerate politiche strettamente nazionali e l'interesse degli organismi internazionali attivi nei Paesi in via di sviluppo, per esempio la Banca Mondiale e l'UNCTAD, era volto a promuovere l'introduzione delle normative nei diversi paesi e ad addestrare il personale operante nelle autorità di concorrenza. Gli aspetti internazionali dell'antitrust erano praticamente esclusi. Anche le recenti iniziative dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) possono essere ricondotte a questo filone. È improbabile, infatti, che il negoziato multilaterale in materia di concorrenza, deciso alla conferenza intergovernativa dell'OMC che si è svolta a Doha lo scorso novembre, possa condurre all'imposizione di un generalizzato obbligo di cooperazione tra autorità antitrust, anche perché attività quali lo scambio di informazioni e l'assistenza investigativa ad autorità estere non possono che fondarsi sulla fiducia e sulla conoscenza reciproche, ancora assai poco sviluppate al di fuori dell'ambito dei rapporti bilaterali.

Sulla base di queste considerazioni nell'ottobre del 2001 è stata costituita la Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network*), alla quale possono aderire le autorità di tutti i paesi che si sono dotati di una normativa antitrust. Obiettivo della rete è la realizzazione di un contesto anche istituzionale volto a favorire l'emergere di un ambiente collaborativo, orientato alla soluzione dei problemi sostanziali di repressione delle restrizioni della concorrenza. Finora più di cinquanta autorità hanno aderito all'iniziativa. Tutti i paesi dell'OCSE sono presenti, così come numerosi Paesi in via di sviluppo. L'Autorità italiana non solo è stata tra i promotori della Rete, ma ha anche proposto di ospitare il prossimo settembre il primo incontro tra le autorità associate. L'obiettivo è di identificare le problematiche internazionali originate dall'applicazione di una molteplicità di leggi nazionali di concorrenza e, al contempo, di procedere verso soluzioni alla cui elaborazione partecipino le autorità insieme ai rappresentanti delle categorie più direttamente interessate all'evoluzione del diritto e delle politiche antitrust, quali le imprese, i consumatori, i professionisti e il mondo accademico.

Alcuni studiosi hanno sottolineato che nell'età della globalizzazione le grandi imprese tendono ad acquisire un ruolo non secondario nella definizione delle "regole" in materia economica. Questa sorta di "autoregolazione", che in alcuni casi è volta a modificare le relazioni tra i soggetti economici nella direzione di una maggiore efficienza, ma, in altri, anche ad accrescere il potere di mercato e il suo esercizio, può vanificare o ridimensionare le legislazioni dettate da singoli Stati o da organismi come la Comunità Europea, ivi compresa la legislazione antitrust. La risposta, difficile, sta nel costruire una maggiore convergenza fra le leggi antitrust di diversi Paesi, anche al fine di superare le difficoltà di indagine e di efficacia delle sanzioni rispetto a condotte poste in essere fuori dai confini nazionali. L'auspicio è che proprio dall'*International Competition Network*, che, come già detto, farà il suo esordio in Italia tra pochi mesi, possano emergere criteri rilevanti per la costruzione di un sistema di tutela della concorrenza proiettato in uno spazio senza confini.



Seconda Parte

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale e interventi dell'autorità

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

Nel corso del 2001, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono stati valutati 616 operazioni di concentrazione, 43 intese, 28 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità

	2000	2001	2002 gennaio-marzo
Intese	52	43	11
Abuso di posizione dominante	22	28	2
Concentrazioni fra imprese indipendenti	525	616	164
Indagini conoscitive	-	1	-
Inottemperanza alla diffida	2	2	1
Pareri alla Banca d'Italia	50	29	4
Diritti calcistici (legge n. 78/99)	1	-	-

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2001 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	33	6(*)	4	43
Abuso di posizione dominante	26	2	-	28
Concentrazioni fra imprese indipendenti	566	6(*)	44	616

(*) Sono compresi i casi di ritiro della comunicazione a seguito di istruttoria avviata dall'Autorità (due intese e due concentrazioni)

Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 2001 sono stati portati a termine nove procedimenti istruttori¹. In due casi i provvedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della con-

¹ FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA; AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE; API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; HEINEKEN CANALE HORECA; GARA UMTS; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA; UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono concluse nel primo trimestre 2001, sono già stati descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD-ITALIA DISTRIBUZIONE.

correnza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90². Tre sono i procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento della non violazione del divieto di intese restrittive³; in uno di questi tre casi le parti hanno provveduto di propria iniziativa a modificare gli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni alla concorrenza⁴. In due casi le parti hanno provveduto spontaneamente a ritirare la comunicazione degli accordi a seguito delle osservazioni formulate dall'Autorità⁵. In due casi, infine, l'Autorità ha concesso autorizzazioni in deroga al divieto di intesa ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90⁶.

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, in uno dei due casi di accertata violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA) sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a circa 20 mila euro.

In due casi l'avvio dell'istruttoria è avvenuto sulla base di segnalazioni e denunce pervenute all'Autorità da parte di clienti o concorrenti delle società cui è stata contestata l'intesa⁷; in sei casi le istruttorie sono state avviate a seguito della comunicazione volontaria delle parti partecipanti all'accordo⁸; infine, in un caso l'apertura dell'istruttoria è avvenuta d'ufficio⁹.

Intese esaminate nel 2001 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO

Industria alimentare e delle bevande	1
Industria petrolifera	3
Grande distribuzione	1
Cinema	1
Telecomunicazioni	1
Assicurazioni e fondi pensione	1
Attività professionali e imprenditoriali	1
TOTALE	9

2 FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA.

3 HEINEKEN CANALE HORECA; GARA UMTS; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA.

4 ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA.

5 API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA.

6 UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI; COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE.

7 FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA.

8 AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD-ITALIA DISTRIBUZIONE; API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; HEINEKEN CANALE HORECA; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA; UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI.

9 GARA UMTS.

Durante i primi tre mesi del 2002 l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori in materia di intese riguardanti i casi SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI e NOKIA ITALIA-MARCONI MOBILE-OTE. Nel primo caso l'istruttoria era stata avviata dall'Autorità nel luglio 2000 e si è conclusa con l'accertamento della violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e con l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un ammontare complessivo pari a circa 94 mila euro. Nel secondo caso l'istruttoria ha avuto origine dalla comunicazione volontaria dell'intesa da parte delle società coinvolte e si è conclusa con la concessione di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

Al 31 marzo 2002 risultano in corso 8 istruttorie in materia di intese¹⁰.

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 2001 sono state tre¹¹. In un caso il comportamento tenuto è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (INFOSTRADA-TELECOM-TECNOLOGIA ADSL) ed è stata comminata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a circa 59.5 milioni di euro. In un procedimento istruttorio è stata accertata la violazione dell'articolo 82 del Trattato CE e irrogata una sanzione pari a circa 26.8 milioni di euro (ASSOVIAGGI-ALITALIA). Nel terzo procedimento non sono stati riscontrati gli estremi di una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (VERALDI-ALITALIA). In un caso il provvedimento è stato avviato a seguito di una denuncia di imprese concorrenti¹²; negli altri due casi a seguito della denuncia di clienti¹³.

Abusi esaminati nel 2001 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO

Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2
Telecomunicazioni	1
TOTALE	3

¹⁰ AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; CARTE DI CREDITO; COMPAGNIE AEREE-FUEL CHARGE; PELLEGRINI-CONSIP; POSTE ITALIANE-S.D.A. EXPRESS COURIER-CONSORZIO LOGISTICA PACCHI; SAGIT-CONTRATTI DI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO; TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI.

¹¹ ASSOVIAGGI-ALITALIA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL; VERALDI-ALITALIA.

¹² INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL.

¹³ ASSOVIAGGI-ALITALIA; VERALDI-ALITALIA.

Al 31 marzo 2002 sono in corso tre procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 82 del Trattato CE¹⁴ e tre procedimenti relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹⁵.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nell'anno 2001 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 616. In 566 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, mentre 44 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere.

In sei casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In due casi l'Autorità ha deliberato il divieto dell'operazione di concentrazione ritenendola suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza¹⁶; in due casi le parti dell'operazione, tenuto conto delle risultanze preliminari dell'istruttoria, hanno comunicato spontaneamente il formale ritiro della comunicazione dell'operazione di concentrazione¹⁷. Infine, in due casi l'Autorità ha autorizzato la concentrazione a seguito dell'adozione, da parte delle imprese, di alcune specifiche misure correttive¹⁸.

L'Autorità ha inoltre condotto nove procedimenti istruttori relativi alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione. In tutti i casi esaminati è stata riscontrata la violazione dell'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90 e comminata alle parti una sanzione pecuniaria per un ammontare complessivo pari a circa 290 mila euro¹⁹.

Nel primo trimestre del 2002 sono state esaminate 114 ulteriori operazioni di concentrazione. È stata condotta un'istruttoria (ONAMA-IMPRESA INDIVIDUALE) in relazione alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione che si è conclusa con

14 BLUGAS-SNAM; ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI; INTERNATIONAL MAIL EXPRESS ITALY-POSTE ITALIANE.

15 DIANO-TOURIST FERRY BOAT-CARONTE SHIPPING-NAVIGAZIONE GENERALE ITALIANA; O.N.I.+ALTRI-CANTIERI DEL MEDITERRANEO; TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE.

16 SOCIETÀ SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ; GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA.

17 PARTESA-IDROS; GROUPE CANAL PLUS-STREAM.

18 SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND le cui istruttorie, concluse nel primo trimestre 2001, sono state già descritte nella Relazione annuale dello scorso anno.

19 BENETTON GROUP-JEAN'S WEST; BENETTON GROUP-VARI; ENEL HYDRO-COMPAGNIA TECNICA ITALIANA DEPURAZIONE DELLE ACQUE; ITALCOGIM-IM.PA.CO.-DANECO GESTIONI IMPIANTI; KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALY; SAIA BUS-AEM/KM; SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTIV/SAIA TRASPORTI; TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R.CINE. Il caso CAMUZZI GAZOMETRI/ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS è stato descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

l'accertamento della violazione dell'articolo 19 della legge n. 287/90 e con l'irrogazione di una sanzione amministrativa per un ammontare pari a circa 3 mila euro.

Al 31 marzo 2002 è in corso un'istruttoria al fine di valutare la compatibilità con la legge n. 287/90 di un'operazione di concentrazione (GROUPE CANAL+/STREAM). È altresì in corso un procedimento per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di operazioni di concentrazione (TV INTERNAZIONALE-RAMI D'AZIENDA DI EMITTENTI LOCALI).

Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze

Nel corso del 2001, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva sul sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione (INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE CARBURANTI).

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha reso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 287/90, 29 pareri alla Banca d'Italia, di cui 21 in materia di concentrazioni e 8 relativi a intese. In due casi aventi ad oggetto intese, l'Autorità ha ritenuto che ricorressero gli estremi per la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90²⁰.

Sempre nel periodo di riferimento l'Autorità ha anche concluso tre procedimenti istruttori per inottemperanze alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di operazioni di concentrazione²¹, riscontrando in un caso (HENKEL-LOCTITE) la violazione dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90 e irrogando contestualmente una sanzione pecuniaria per un ammontare pari a circa 3.8 milioni di euro.

Infine, al 31 marzo 2002 è in corso un procedimento istruttorio per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza a una diffida a eliminare le infrazioni contestate (ASSOVIAGGI-ALITALIA).

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 23, di cui 17 nel 2001 e 6 nel primo trimestre del 2002. Come negli anni passati esse hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

20 ABI-BOLLETTINO BANCARIO; ABI-Co.GEN.BAN.

21 HENKEL-LOCTITE; SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; EDIZIONI HOLDING-AUTOSTRADIE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADIE.

**Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica
(numero degli interventi: gennaio 2001-marzo 2002)**

Settore	2001	gennaio-marzo 2002
Energia elettrica, acqua, e gas	1	2
Industria petrolifera	1	-
Industria farmaceutica	1	-
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2	1
Editoria e stampa	1	-
Telecomunicazioni	3	2
Assicurazioni e fondi pensione	1	-
Attività professionali e imprenditoriali	5	-
Servizi pubblicitari	1	-
Servizi vari	1	1
TOTALE	17	6

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Evoluzione della normativa e interventi dell'Autorità

Il settore agroalimentare è sempre più caratterizzato da una forte attenzione verso i temi della sicurezza alimentare. Tale fenomeno, almeno in parte ascrivibile alle note vicende legate alla BSE (encefalopatia spongiforme bovina), è collegato alla maggiore ricerca da parte del consumatore di prodotti di qualità, che diano garanzie di genuinità del prodotto. In questo contesto si inserisce l'ampio sviluppo della commercializzazione, da parte delle grandi catene distributive, di prodotti biologici a marchio della catena distributiva stessa o di operatori terzi, nonché la costituzione di consorzi per la produzione e commercializzazione di prodotti biologici. La maggiore attenzione alle tematiche della sicurezza alimentare ha interessato l'attività dell'Autorità per quanto concerne sia la tutela della concorrenza sia la pubblicità ingannevole e comparativa²². In merito agli sviluppi normativi connessi agli aspetti della sicurezza alimentare, si segnala il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, da ultimo modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27, che, recependo i contenuti della direttiva 98/83/CE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, consente la commercializzazione in Italia delle acque da tavola che, senza essere delle acque minerali, sono tuttavia sottoposte a un sistema di purificazione e microfiltraggio che dovrebbe garantire una maggiore qualità rispetto alla normale acqua dell'acquedotto.

Nel settore del latte, a seguito dell'emanazione di una circolare del Ministero per le Attività Produttive (Circolare n. 167 del 2 agosto 2001), è stata espressamente riconosciuta lecita la prassi dell'introduzione in Italia di latte proveniente da paesi comunitari, a scadenza di 8 o 10 giorni, che viene

²² Gli interventi in materia di sicurezza delle carni bovine e di omogeneizzati sono descritti nel capitolo dedicato all'attività ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

commercializzato come latte fresco, nel rispetto della normativa del paese d'origine e del principio di libera circolazione delle merci, a fronte del latte fresco nazionale la cui durata, ai sensi della normativa vigente, è fissata in quattro giorni. Alcuni produttori nazionali hanno dunque iniziato a commercializzare in Italia latte che viene prodotto in stabilimenti localizzati all'estero, la cui etichetta riporta l'indicazione di latte fresco ai sensi della normativa dello Stato membro in cui il latte è stato prodotto. Peraltro, sulla questione della durata del latte fresco, sensibilmente più breve in Italia rispetto a quanto stabilito dalla normativa di altri Stati comunitari, l'Autorità ha già in passato avuto modo di pronunciarsi nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione²³.

Recentemente, è stato introdotto un nuovo tipo di latte, già previsto dalla vigente normativa e denominato latte "microfiltrato e alto-pastorizzato" con durata pari a 8 giorni o più; tale prodotto, sebbene non rientri nella categoria del latte fresco, presenta delle caratteristiche qualitative che lo rendono sostanzialmente assimilabile a quest'ultimo. Tali evoluzioni appaiono di particolare interesse in quanto suscettibili di ampliare la dimensione geografica del mercato del latte fresco e di aumentare la pressione competitiva in un settore nel quale è in atto un processo di concentrazione tra gli operatori che ha suscitato notevoli preoccupazioni circa la costituzione di posizioni dominanti singole e collettive.

Il settore agroalimentare è stato, infine, caratterizzato nell'ultimo anno da un'accelerazione nel processo di integrazione dei produttori nella fase della distribuzione. Il fenomeno è particolarmente evidente nell'ambito della birra in cui i principali produttori stanno procedendo all'acquisizione di grossisti di bevande indipendenti al fine di controllare l'intera filiera produttiva fino alla commercializzazione del prodotto nei punti di vendita al dettaglio. La medesima tendenza si riscontra nel settore dei gelati industriali in cui i produttori, sebbene non stiano ancora procedendo a un'integrazione verticale con i distributori, hanno stipulato accordi con i propri distributori, nonché con i punti vendita, incentrati su un sistema di clausole di esclusiva e volti ad assicurare uno sbocco alla propria produzione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto 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). L'Autorità ha inoltre vietato un'operazione di concentrazione nel mercato del latte fresco nel territorio del Veneto (GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA). Un'istruttoria avviata in merito ad un'operazione di concentrazione nel settore della distribuzione di birra è stata conclusa con un non luogo a provvedere per il ritiro della notificazione (PARTESA-IDROS). Al 31 marzo 2002 sono in corso due procedimenti

23 SEGNALAZIONE SULLA DURATA DEL LATTE PASTORIZZATO, in Bollettino n. 51/1997.

istruttori per accertare possibili intese restrittive della concorrenza, rispettivamente, tra imprese attive nella vendita di sigarette (VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI) e tra imprese operanti nella produzione e commercializzazione di gelati (SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO).

HEINEKEN CANALE HORECA

Nel luglio 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione ad alcuni modelli contrattuali, volontariamente comunicati dalle società Heineken Italia Spa e Partesa Srl ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 e aventi ad oggetto la distribuzione della birra all'ingrosso e al dettaglio nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande (cosiddetto canale *horeca*). Sono state notificate cinque tipologie di contratto standard, riconducibili a tre categorie di rapporti: *i*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e i distributori dall'altro (contratti di distribuzione); *ii*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e pubblici esercizi dall'altro (contratti di acquisto, contratti di acquisto con finanziamento, contratti di acquisto Partesa); *iii*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e gli affiliati dall'altro (contratti di franchising).

Tutti i modelli contrattuali, come originariamente comunicati, prevedevano la presenza di una clausola di esclusiva per l'acquisto e la somministrazione di birra in fusti, oltre che obblighi di acquisto di quantitativi minimi, l'indicazione del distributore da cui rifornirsi, nonché una durata di 36 mesi. Nel corso del procedimento istruttorio, le parti hanno provveduto a modificare parzialmente il contenuto di alcuni dei modelli contrattuali originariamente comunicati, con particolare riferimento alla durata, ridotta a 12 mesi, e alla previsione di quantitativi minimi di acquisto.

L'analisi dell'Autorità si è incentrata in particolare sui modelli contrattuali relativi ai rapporti di acquisto e fornitura di birra che prevedevano l'esclusiva di acquisto per la birra in fusti. Pur in assenza di clausole ritenute di per sé lesive della concorrenza dal Regolamento CE n. 2790/99 in materia di intese verticali, quali la protezione territoriale assoluta e l'imposizione di prezzi di rivendita minimi o fissi, l'esclusiva di acquisto poteva assumere rilevanza sotto il profilo concorrenziale in ragione della quota di mercato detenuta da Heineken Italia, pari a circa il 33% della birra venduta nel canale *horeca*, superiore alla soglia di presunzione di non restrittività fissata dal regolamento (30%). L'Autorità ha considerato che l'esclusiva era suscettibile di determinare una riduzione della concorrenza *interbrand*, nonché, trattandosi di vendite al dettaglio, una limitazione delle possibilità di scelta dei consumatori. Un ulteriore possibile effetto restrittivo è stato ravvisato nell'espressa indicazione del distributore/grossista da cui i punti vendita dovevano obbligatoriamente rifornirsi, in quanto la misura era suscettibile di ridurre la concorrenza *intra-brand* fra i grossisti e di determinare un effetto di compartimentazione del mercato.

Pur in presenza di siffatti potenziali effetti restrittivi, l'Autorità ha attribuito rilevanza preminente alla circostanza che, a seguito delle modifiche apportate da Heineken, la maggior parte dei modelli contrattuali di fornitura di birra con i singoli punti vendita aveva una durata annuale, salvo tacito rinnovo. Tale aspetto, congiuntamente all'eliminazione in quasi tutti i modelli contrattuali dei quantitativi minimi, è sembrato idoneo ad attenuare i rischi di chiusura del mercato per i produttori concorrenti. La valutazione di non restrittività dei modelli contrattuali, così come modificati nel corso dell'istruttoria, trovava conferma nell'analisi del contesto economico che caratterizzava la distribuzione della birra nel canale *horeca*, tra cui in particolare la presenza di: un numero sufficientemente ampio di punti vendita non vincolati ad uno dei principali produttori nazionali (i vincoli di esclusiva riguardavano infatti esclusivamente la birra in fusti, che rappresentava circa il 45% della birra distribuita nel canale *horeca*, la restante parte essendo costituita da birra confezionata), una significativa quota di birra di importazione, nonché numerosi grossisti indipendenti che garantivano la distribuzione del prodotto importato.

Pertanto, l'Autorità ha concluso che i vincoli contrattuali comunicati da Heineken e Partesa non configurassero una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, precisando tuttavia che la valutazione dei modelli di contratto notificati era fondata sul presupposto che nel mercato venissero mantenute le medesime condizioni di concorrenza (tra cui la presenza di un flusso di importazioni significativo e di una struttura distributiva indipendente) e che Heineken desse applicazione ai modelli contrattuali nei termini da essa prospettati nel corso del procedimento. Se, in futuro, si modificassero alcune di queste caratteristiche, con particolare riferimento al ruolo svolto dai grossisti e alla loro autonomia imprenditoriale in relazione al processo di integrazione verticale in atto da parte dei produttori di birra, la valutazione effettuata dovrà essere riformulata.

VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI

Nel giugno 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nei confronti delle imprese operanti nel mercato italiano delle sigarette, in relazione all'aumento dei prezzi delle sigarette avvenuto il 30 marzo 2001, nonché agli aumenti verificatisi a partire dal 1993. In particolare, in base alla legislazione nazionale di settore²⁴, i produttori e gli importatori di sigarette in Italia devono

²⁴ Articolo 2 della legge 13 luglio 1965, n. 825, come modificato dall'articolo 27 del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito nella legge 29 ottobre 1993, n. 427. La versione attuale dell'articolo 2 della legge n. 825/65 ha adeguato la normativa in materia alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 28 aprile 1993, causa C-306/91, *Commissione/Repubblica Italiana*, con la quale era stato accertato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi derivanti da direttive comunitarie, avendo mantenuto in vigore una norma che non prevedeva l'obbligo dell'autorità amministrativa di rispettare il principio della libera determinazione dei prezzi massimi da parte dei fabbricanti e degli importatori.

assumere autonomamente le loro decisioni di prezzo e comunicarle all'autorità amministrativa ai fini della variazione delle tariffe di vendita; tali tariffe, secondo la normativa comunitaria riguardante i tabacchi lavorati, possono avere la sola funzione di agevolare la riscossione dell'imposta di consumo. L'istruttoria è volta ad accertare se l'aumento dei prezzi del 30 marzo 2001, caratterizzato da rincari di uguale entità per quasi tutte le principali marche di sigarette, sia il risultato di un'intesa restrittiva della concorrenza. Intese tra imprese potrebbero essere state realizzate anche in relazione ai precedenti aumenti di prezzo che, al pari di quello del 30 marzo 2001, hanno interessato la quasi totalità dei prodotti.

Sulla base di documenti acquisiti nel corso del procedimento, nel novembre 2001 è stata deliberata l'estensione dell'istruttoria in merito a presunte intese relative all'introduzione sul mercato italiano di nuovi tipi di sigarette. In particolare, tra la seconda metà dell'anno 1996 e la prima metà dell'anno 1997 sembra esservi stata tra l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e gli operatori esteri un'articolata negoziazione in merito alla limitazione per ciascun operatore del numero di nuovi prodotti da immettere sul mercato e ai relativi prezzi.

L'istruttoria è stata estesa anche agli accordi intercorsi tra i due principali operatori del mercato italiano, Philip Morris e l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato prima e l'Ente Tabacchi Italiani²⁵ poi, in base ai quali l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (fino all'inizio del 1999) e l'Ente Tabacchi Italiani (fino all'agosto 2001) hanno fabbricato e venduto sul territorio italiano taluni prodotti con marchio Philip Morris. Al riguardo, nel deliberare l'estensione dell'istruttoria, l'Autorità ha considerato che gli accordi di licenza di produzione e vendita sono stati stipulati da due imprese detentrici congiuntamente di una quota considerevole del mercato (90% circa) e hanno riguardato una parte significativa sia dell'attività dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato prima e dell'Ente Tabacchi Italiani poi, sia delle vendite di marchi Philip Morris in Italia. Inoltre, i contratti di licenza stipulati nel 1993 prevedevano la fissazione concordata tra il licenziante e il licenziatario dei prezzi dei prodotti oggetto dell'accordo (tale previsione sembra essere venuta meno nelle versioni successive dei contratti, sottoscritte nel 1997 e nel 1999). Infine, l'istruttoria è volta ad accertare se le periodiche trattative riguardanti il rinnovo degli accordi di licenza tra Philip Morris e l'impresa italiana avvenivano in un contesto più ampio, che si estendeva anche ai prezzi degli altri prodotti presenti sul mercato. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

²⁵ Il decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, ha istituito l'ente pubblico economico Ente Tabacchi Italiani, poi trasformato in società per azioni, attribuendogli lo svolgimento delle "attività produttive e commerciali già riservate o comunque attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con esclusione delle attività inerenti al lotto ed alle lotterie".

Nell'ottobre 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione a un modello contrattuale, volontariamente comunicato dalla società Sagit Spa ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, avente ad oggetto la distribuzione e la commercializzazione di gelati attraverso il canale *horeca*. Il contratto tipo comunicato contiene una clausola di acquisto esclusivo di durata quinquennale, da parte del punto vendita, a favore dell'impresa produttrice di gelato. Il contratto di fornitura prevede, inoltre, la concessione in uso delle attrezzature necessarie alla conservazione e alla vendita dei gelati, con l'impegno di utilizzarle esclusivamente per i prodotti della stessa Sagit (cosiddetta *freezer exclusivity*). In caso di cessione dell'esercizio o di cambio di gestione, è previsto altresì l'impegno a carico dell'esercente a far subentrare il terzo cessionario nel contratto stipulato con Sagit. Ove l'esercente si rendesse inadempiente ad uno degli obblighi assunti, il contratto dispone il pagamento di una penale pari al 50% del fatturato dell'esercizio derivante dalla vendita dei gelati.

Nella fase preistruttoria è emerso che anche gli altri principali produttori di gelato industriale presenti in Italia, segnatamente Nestlé Italiana Spa, Sammontana Srl, Gelati Sanson Spa, utilizzano modalità contrattuali sostanzialmente simili a quelle adottate da Sagit. L'Autorità ha dunque ritenuto di avviare il procedimento istruttorio anche nei confronti di tali imprese, al fine di valutare gli effetti concorrenziali complessivi dei contratti posti in essere sul mercato interessato, vale a dire il mercato italiano della produzione e commercializzazione di gelato da impulso industriale, ove le parti detengono complessivamente una quota pari a circa il 90%. In particolare, l'istruttoria è intesa a verificare l'eventuale effetto restrittivo dei contratti in essere sulle opportunità di accesso al mercato da parte di nuovi concorrenti, in considerazione del cosiddetto effetto cumulativo di rete, avendo riguardo alla natura oligopolistica del mercato e alla stabilità delle quote detenute nel tempo dai quattro principali operatori.

In ragione della circostanza per cui gli altri produttori nazionali diversi da Sagit sembrano beneficiare dell'esenzione di cui al Regolamento CE n. 2790/99 in materia di accordi verticali, detenendo quote di mercato inferiori alla soglia del 30%, l'istruttoria è stata avviata anche ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE ed è volta a valutare l'opportunità di procedere alla revoca dell'esenzione per categoria di cui all'articolo 7 del medesimo Regolamento, ove venisse accertato un effetto cumulativo di reti parallele nel territorio nazionale avente tutte le caratteristiche di un mercato geografico distinto.

Infine, in considerazione del fatto che Sagit ha presentato anche una richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, nel corso dell'istruttoria l'Autorità dovrà accertare 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 2002 l'istruttoria è in corso.

GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso 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. La concentrazione si inseriva nel contesto di un importante processo di riorganizzazione che da alcuni anni è in atto nel settore del latte, 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, 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.

Il mercato rilevante ai fini della valutazione dell'operazione è stato individuato, sotto il profilo del prodotto, nella produzione e commercializzazione del latte fresco. Questa definizione, adottata in numerosi precedenti dall'Autorità, si basa sul diverso grado di deperibilità del latte fresco rispetto a quello a lunga conservazione e sulle differenti caratteristiche organolettiche e nutrizionali. Dal punto di vista geografico, il mercato rilevante è stato considerato di dimensioni regionali. Al riguardo, ha assunto particolare rilievo la circostanza 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 dell'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 regionale, coincidente nel caso in esame con il territorio della regione Veneto.

Con riferimento agli effetti dell'operazione, l'Autorità ha ritenuto che nel mercato del latte fresco della regione Veneto, in cui Parmalat è il primo operatore con una quota di mercato che si attesta tra il 30-33% e Granarolo il secondo, con una quota che si attesta tra il 15-18%, l'acquisizione della Centrale del latte di Vicenza, quarto operatore in ordine di importanza con una quota tra il 9-12%, avrebbe consentito a Granarolo di consolidare ulteriormente la sua posizione di secondo operatore, riducendo la distanza da

Parmalat. L'operazione notificata avrebbe, dunque, comportato una rilevante modificazione strutturale del mercato interessato: a seguito del perfezionamento della stessa, Granarolo e Parmalat avrebbero infatti detenuto congiuntamente una quota pari al 59%, con un significativo aumento del grado di concentrazione in un contesto già caratterizzato da un numero limitato di produttori minori, attivi soltanto localmente e dalla presenza di significative barriere all'entrata. Nella valutazione dell'operazione, ha assunto inoltre rilievo la circostanza per cui Parmalat e Granarolo, primi due operatori presenti in Veneto, si sarebbero trovati a detenere quote di mercato non dissimili tra loro, essendo altresì gli unici due produttori di latte fresco presenti a livello nazionale. L'Autorità ha considerato che tale accresciuta simmetria avrebbe potuto, insieme ad altri elementi che caratterizzano il mercato, aumentare i rischi di comportamenti anticompetitivi da parte dei due operatori, in particolare sotto il profilo di aumenti paralleli dei prezzi.

L'adozione da parte di Granarolo e Parmalat di parallele politiche di aumento dei prezzi è risultata particolarmente realistica alla luce dell'elevata trasparenza del mercato rilevante del latte fresco, nel quale tutti gli operatori possono con facilità disporre di informazioni, aggiornate tempestivamente, sulle quantità vendute e prezzi praticati dai concorrenti. Ciò consente alle due imprese di monitorare in tempo reale le rispettive mosse strategiche, potendo prevedere e allineare i propri comportamenti e al contempo riscontrare e punire ogni eventuale deviazione. L'offerta che residua si compone di operatori locali che non risultano in grado di esprimere un adeguato contrappeso concorrenziale a Granarolo e Parmalat, mostrando piuttosto di adeguarsi alle politiche commerciali dei due operatori nazionali. Peraltro, la presenza di significativi ostacoli all'ingresso, originati soprattutto dall'elevata reputazione raggiunta dai marchi esistenti, riduce significativamente il ruolo della concorrenza potenziale da parte di produttori esteri o di altre regioni italiane.

L'Autorità ha, infine, considerato che le due società hanno perseguito, in ambito nazionale, una parallela strategia di espansione, realizzata prevalentemente attraverso l'acquisizione di numerosi operatori locali. Tale convergente strategia è apparsa idonea a disincentivare un attivo confronto diretto nei singoli ambiti geografici, dal momento che l'azione di uno dei due operatori finalizzata alla sottrazione di quote all'altro concorrente in un determinato mercato potrebbe essere da quest'ultimo punita mediante l'adozione di misure di ritorsione in qualche altro mercato.

In conclusione, l'Autorità ha valutato che l'operazione avrebbe prodotto sensibili modificazioni strutturali e un ulteriore indebolimento delle dinamiche concorrenziali in un mercato che, in ragione delle sue caratteristiche, già risultava tendenzialmente oligopolistico. L'insieme di tali circostanze avrebbe determinato, in capo a Granarolo e a Parmalat, una posizione dominante collettiva, in forza della quale i due operatori sarebbero stati in grado di adottare comportamenti sostanzialmente indipendenti nei confronti dei propri concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori. Né gli impegni

proposti da Granarolo sono stati ritenuti idonei a escludere il rischio di costituzione di una posizione dominante collettiva in capo ai due operatori nel mercato rilevante. L'Autorità ha pertanto deciso di vietare l'esecuzione dell'operazione di concentrazione.

PARTESA-IDROS

Nell'ottobre 2001 l'Autorità ha concluso, con un provvedimento di non luogo a provvedere, un'istruttoria avviata ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90 in relazione all'acquisizione da parte della società Partesa Srl, controllata da Heineken Italia Spa, della società Idros Spa, attiva nei mercati della distribuzione all'ingrosso di bevande e di commercializzazione di birra nei punti vendita del canale *horeca* nella provincia di Bologna. In particolare, l'operazione si inseriva nel processo di integrazione verticale attualmente in atto nel settore e volto a consentire ai produttori un controllo diretto della commercializzazione di birra nel canale *horeca* attraverso l'acquisizione di grossisti indipendenti. In tale contesto, i mercati del prodotto rilevanti per la valutazione dell'operazione sono stati individuati nel mercato della distribuzione all'ingrosso di bevande e nel mercato della commercializzazione della birra nei punti vendita del canale *horeca*. Tali mercati sono stati ritenuti di dimensione geografica locale corrispondente, in prima approssimazione, ai confini amministrativi provinciali costituiti, nel caso di specie, dal territorio della provincia di Bologna.

L'Autorità aveva avviato l'istruttoria in merito all'operazione comunicata ritenendo che essa fosse suscettibile di determinare, nel mercato della commercializzazione della birra nei punti vendita del canale *horeca* della provincia di Bologna, la costituzione o il rafforzamento, in capo ad Heineken Italia, di una posizione dominante. Diversi elementi contribuivano a sostanziare tale valutazione. In primo luogo, l'acquisizione di un grossista di bevande da parte di un produttore di birra costituisce lo strumento per pervenire all'acquisizione dei punti vendita serviti dal primo e alla conseguente sostituzione dei volumi di birra concorrenti prima commercializzati. Al riguardo, è apparso particolarmente significativo l'aumento di quota di birra Heineken che avrebbe potuto essere commercializzata sul mercato, in ragione del previsto effetto di sostituzione della birra di produttori concorrenti precedentemente commercializzata da Idros, con birra a marchio Heineken: tale processo di sostituzione avrebbe, infatti, potuto determinare quasi il raddoppio della quota detenuta da Heineken nel mercato della commercializzazione di birra ai punti vendita del canale *horeca*. In secondo luogo, la circostanza per cui, venendo a controllare quasi un terzo del mercato della distribuzione all'ingrosso di bevande, Heineken si trovava a essere, nell'ambito geografico di riferimento, l'unico produttore verticalmente integrato, con una maggior forza di mercato nell'attività di supporto della vendita dei propri prodotti e di *pre-emption* sui punti vendita. Inoltre, è stata ritenuta rilevante la circostanza per cui, a seguito dell'acquisizione di Idros, non sarebbero rimasti sul mercato grossisti indipendenti di un qualche rilievo, in grado di veicolare flussi non insignificanti di prodotto di operatori concorrenti di Heineken.

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

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione concorrenziale e normativa nel settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione

Il settore della distribuzione in rete di carburanti per autotrazione resta caratterizzato da una struttura sostanzialmente oligopolistica, con un elevato grado di concentrazione e una significativa stabilità delle quote detenute dalle otto imprese petrolifere²⁶.

Nonostante la notevole produzione normativa succedutasi nel periodo 1998-2001²⁷, il processo di ristrutturazione della rete di distribuzione registra ritardi, in particolar modo da parte degli enti locali, nell'osservanza degli adempimenti previsti, nonché la permanenza di un elevato numero di impianti a basso erogato unitario, di tassi di penetrazione del *self-service* (*pre e post-pay*) inferiori alle medie europee e di numerosi impianti non a norma, cioè incompatibili con la normativa urbanistica e ambientale e con le disposizioni in materia di traffico, di sicurezza stradale e di tutela dei beni di interesse storico e architettonico.

Da ultimo, l'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto l'adozione, da parte del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ora Ministro delle Attività Produttive) di un piano nazionale contenente le linee guida per l'ammmodernamento del sistema distributivo dei carburanti. Obiettivo centrale del piano di ristrutturazione, adottato con decreto ministeriale nel luglio 2001, è l'innalzamento del livello di efficienza della rete al fine di favorire l'incremento qualitativo dei servizi resi ai consumatori e il contenimento dei prezzi del prodotto. In particolare, il piano contiene una più precisa definizione dei criteri per l'individuazione e la chiusura degli impianti cosiddetti incompatibili e fornisce indicazioni e orientamenti generali relativamente alla disciplina degli aspetti demandati alla programmazione regionale. A quest'ultima, in particolare, è affidato il compito di

26 Nel corso del 2001, peraltro, la quota detenuta dal principale operatore, Agip Petroli, si è ridotta di alcuni punti percentuali a seguito della cessione alla società Tamoil Petroli di 476 impianti (cfr. decisioni TAMOIL PETROLI-AGIPPETROLI, in Bollettino n. 4/2001 e TAMOIL PETROLI-AGIPPETROLI, in Bollettino n. 49/2001).

27 Al decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, inteso ad agevolare il processo di ristrutturazione e a promuovere una maggiore efficienza della rete distributiva di carburante per autotrazione, hanno fatto seguito il decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346, volto a semplificare le procedure di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti, e la legge 28 dicembre 1999, n. 496, che ha reso possibile l'apertura di impianti *post-pay* senza obblighi di chiusura di altri impianti e ha esteso la gamma merceologica dei prodotti commerciabili presso gli impianti di distribuzione di carburante.

determinare gli obiettivi prioritari, le modalità di chiusura e i criteri per l'apertura degli impianti, definire i bacini di utenza regionali e le modalità di aumento dell'automazione degli impianti e di sviluppo di attività commerciali integrative (cosiddette attività *non-oil*).

Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso con un non luogo a provvedere, a seguito del ritiro della comunicazione, un'istruttoria avviata in merito alla costituzione di un'impresa comune tra tre società petrolifere nel settore dell'approvvigionamento di carburanti destinati agli impianti di distribuzione della rete stradale e autostradale delle imprese madri (API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE). L'Autorità ha inoltre concesso un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 in relazione a un piano di ristrutturazione della rete di distribuzione stradale dei carburanti (UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI). È stata, altresì, conclusa un'indagine conoscitiva sul sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione nella rete stradale e autostradale italiana (INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE NAZIONALE DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE), nonché effettuato un intervento di segnalazione sui potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla normativa in materia di distribuzione di carburante per imbarcazioni e di bunkeraggio a mezzo di autobotte (PARERE SUL REGIME CONCESSORIO PER LA DISTRIBUZIONE DI CARBURANTE PER IMBARCAZIONI E SERVIZIO DI BUNKERAGGIO A MEZZO DI AUTOBOTTE NEI PORTI). Al 31 marzo 2002 è in corso un'istruttoria su possibili intese restrittive della concorrenza tra imprese operanti nella distribuzione di prodotti petroliferi nell'ambito di gare indette da aziende di trasporto pubblico locale per l'approvvigionamento di gasolio per autotrazione (AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI).

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE NAZIONALE DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

Nel giugno 2001 l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del processo di razionalizzazione e di ammodernamento del sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione nella rete stradale e autostradale italiana, avviato dal decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32. Il decreto, volto a favorire un'ampia liberalizzazione dell'accesso al mercato, prevedeva in particolare il passaggio dal precedente regime concessorio per l'apertura di impianti a un regime autorizzatorio²⁸, il superamento dei vincoli all'ingresso di nuovi concorrenti rappresentati dall'obbligo di chiusura di impianti già esistenti come condizione per il rilascio di nuove concessioni, l'estensione della gamma merceologica dei prodotti vendibili presso gli impianti distribuzione di carburante. Veniva, altresì, delineato un percorso finalizzato alla modernizzazione della rete distributiva attraverso la chiusura

²⁸ Con riserva ai singoli Comuni delle competenze in materia di rilascio delle relative autorizzazioni.

degli impianti incompatibili con la normativa urbanistica e il codice della strada, affidandone l'effettiva attuazione alla responsabilità di Regioni e Comuni.

Dall'indagine conoscitiva è emersa la permanenza, a oltre tre anni dall'adozione del decreto, di una generale arretratezza della rete nazionale, per più di un terzo (su un totale di 24.383 impianti) costituita da impianti a basso erogato, molto spesso privi di quegli elementi che caratterizzano i punti vendita dei mercati più evoluti (servizi di erogazione *self-service*, piazzale di sosta, pensilina coperta, servizi *non-oil*). In particolare, i dati disponibili relativi all'anno 1999 indicano un erogato medio pari a 1.488 metri cubi l'anno, a fronte di volumi medi sensibilmente superiori riscontrati in Francia (2.455 metri cubi per 16.690 impianti), Germania (3.145 metri cubi per 16.061 impianti), Regno Unito (3.300 metri cubi per 13.761) e Spagna (3.248 metri cubi per 6.955 impianti). Inoltre, sotto il profilo dei rapporti concorrenziali nel mercato, la diminuzione costante registrata nel numero di impianti associati alle principali società petrolifere nel periodo 1991-2000 (da 28.341 a 23.383) non sembra aver prodotto mutamenti significativi nelle posizioni relative degli operatori.

Nel complesso, gli esiti del processo di ristrutturazione della rete risultano parziali e insufficienti ad assicurare un'effettiva evoluzione in senso concorrenziale del mercato nazionale, anche perché gran parte delle chiusure di impianti disposte successivamente al 1998 hanno interessato impianti in regime di sospensiva ai sensi del Dpr 13 dicembre 1996²⁹, cioè già materialmente inattivi.

In merito alle difficoltà incontrate nel raggiungimento degli obiettivi di ristrutturazione prefissati, nel corso dell'indagine conoscitiva da più parti sono state segnalate le inadempienze e i ritardi delle Regioni e, in modo particolare, dei Comuni, nel dotarsi dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 32/98.

Peraltro, anche laddove tali provvedimenti sono stati adottati, le incoerenze riscontrate tra le diverse legislazioni regionali e lo spirito della normativa nazionale hanno dato origine a ulteriori inconvenienti e difficoltà. Alcuni piani regionali definiscono, ad esempio, obiettivi quantitativi e misure regolamentari che si ispirano a un rigido "approccio programmatico", contrario all'apertura concorrenziale dei mercati: fissazione di un numero massimo di impianti per singolo bacino in cui viene diviso il territorio; target di erogato per impianto a livello regionale; numero di impianti dotati di servizi accessori e/o prodotti alternativi; limiti alle distanze minime tra singoli impianti; obblighi minimi di superficie da dedicare alla vendita di prodotti *non-oil*. Inoltre, a quattro anni di

²⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 1996 recante *Nuove direttive alle Regioni in materia di distribuzione automatica di carburanti per uso di autotrazione*, in Gazzetta Ufficiale n. 70 del 25 marzo 1997.

distanza dalla sua abolizione a livello nazionale, in alcune Regioni vige ancora un regime concessorio per l'esercizio dell'attività di distribuzione di carburanti, con le connesse limitazioni all'ingresso sul mercato.

La complessità e la varietà delle norme regionali determinano un quadro giuridico estremamente disomogeneo, che influisce non solo sui processi di ristrutturazione delle imprese già presenti sul mercato, ma anche sulle prospettive di sviluppo di una efficace concorrenza potenziale. Al tempo stesso, la sussistenza di ingiustificate protezioni a favore degli operatori esistenti si riflette in senso negativo sugli esiti dello stesso processo di ristrutturazione della rete.

API-TOTALFINA-ERG PETROLI/GESTIONE RIFORMIMENTI COMUNE

Nell'aprile 2000, le società Anonima Petroli Italia Spa, Erg Petroli Spa e Totalfina Elf Italia Spa comunicavano in via preventiva all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, l'intenzione di procedere alla costituzione di una società consortile senza scopo di lucro, denominata "Gestione Rifornimenti Comune" (Gerico), per la gestione congiunta e centralizzata della programmazione, degli ordini e delle attività di trasporto relativi all'approvvigionamento di carburanti destinati agli impianti di distribuzione della rete stradale e autostradale delle imprese madri. L'Autorità deliberava, nell'ottobre 2000, l'avvio di un'istruttoria volta a verificare se l'accordo comunicato fosse suscettibile di ridurre l'incentivo delle imprese madri a competere nel mercato della distribuzione dei carburanti e come tale in contrasto con l'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'impresa comune, di tipo cooperativo, avrebbe operato sulla base di informazioni commerciali sensibili altamente riservate (tra cui disponibilità mensili di prodotto per base di carico, ordinativi giornalieri per singoli impianti della rete) di carattere non storico, ma attuale e prospettico, ad essa comunicate in via continuativa da ciascuna delle compagnie petrolifere partecipanti. Sebbene l'accordo riguardasse direttamente le attività relative alla logistica secondaria, l'Autorità ha considerato la sua incidenza diretta e i suoi effetti nel mercato a valle della distribuzione di carburanti sulla rete stradale e autostradale nazionale.

A seguito dell'operazione, la partecipazione nell'impresa comune, implicando una potenziale condivisione delle informazioni commerciali sensibili di API, Erg e Totalfina Elf, avrebbe potuto ridurre sensibilmente gli incentivi delle imprese madri a intraprendere iniziative concorrenziali autonome, che sarebbero state agevolmente monitorabili e tempestivamente replicabili. L'integrazione della fase di logistica secondaria prevista dall'accordo, inoltre, avrebbe potuto agevolmente condurre a un'integrazione anche delle rispettive politiche commerciali legate alla fase della logistica primaria, con la conseguenza che i soci di Gerico avrebbero potuto operare nell'intera logistica come un unico operatore integrato.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che l'intesa tra i soci dell'impresa comune, in quanto idonea a peggiorare le condizioni concorrenziali sull'intero mercato rilevante della distribuzione di carburanti per autotrazione, potesse determinare effetti consistenti di restrizione della concorrenza. A fronte di tali rilievi, API, Erg e Totalfina Elf hanno proceduto, nel luglio 2001, al ritiro della comunicazione originaria e l'Autorità ha conseguentemente disposto la chiusura del procedimento istruttorio.

UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI

Nel luglio 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 in relazione a un'intesa comunicata dall'associazione Unione Petrolifera al fine di ottenere un'autorizzazione in deroga al divieto di cui all'articolo 2 della medesima legge. Il progetto di intesa presentato dall'associazione, rappresentativa delle principali società italiane operanti nel settore petrolifero, riguardava un piano di ristrutturazione della rete di distribuzione stradale dei carburanti delle società petrolifere associate, consistente nella chiusura di circa 2700 impianti nel triennio 2001-2003 e nella costituzione di un fondo di incentivazione allo smantellamento e alla bonifica dei terreni degli impianti chiusi.

L'intesa notificata presentava una serie di profili restrittivi della concorrenza, in contrasto con l'articolo 2 della legge n. 287/90, tra cui in particolare l'individuazione di un criterio proporzionale alla quota di mercato di ciascuna società petrolifera per stabilire il numero di impianti da chiudere, in modo da minimizzare l'impatto della chiusura degli impianti sulle posizioni relative di mercato delle imprese associate. L'intesa prevedeva, inoltre, uno scambio di informazioni sensibili tra concorrenti relative ai punti vendita da chiudere, nonché la costituzione di un fondo incentivante la chiusura di impianti di distribuzione, alimentato dalle imprese associate, che avrebbe comportato un vincolo "solidaristico" fra imprese concorrenti, rappresentato dal contributo unitario, versato da ciascuna società petrolifera al Fondo, in misura dei rispettivi volumi di carburante erogati.

L'Autorità ha ritenuto che l'impegno esplicitamente assunto dalle società petrolifere di procedere alla chiusura dei propri impianti, sulla base di una riduzione uniforme dei rispettivi volumi di carburanti erogati, fosse idonea a restringere la concorrenza. Tale metodo, infatti, pur non assicurando l'assoluta invarianza delle quote di mercato detenute *ex ante* da ciascuna società petrolifera, garantiva in ogni caso che il processo concordato di chiusura degli impianti avvenisse minimizzando il mutamento delle rispettive quote di mercato.

Successivamente alla comunicazione delle risultanze istruttorie, Unione Petrolifera ha presentato una proposta di integrazione al piano di ristrutturazione della rete, evidenziando la disponibilità di alcune società ad essa aderenti a vendere a soggetti terzi, estranei all'intesa, tramite procedure ad evi-

denza pubblica gestite da un *auditor* esterno, almeno 210 (e fino a 250) impianti di proprietà. Tale integrazione ha assunto un valore decisivo nella valutazione che ha condotto l'Autorità a ritenere soddisfatte le condizioni stabilite dall'articolo 4 della legge n. 287/90 per autorizzare l'intesa in deroga al divieto previsto dall'articolo 2 della legge.

Con riferimento ai miglioramenti delle condizioni di offerta legati all'intesa in esame, l'Autorità ha considerato, in primo luogo, quelli relativi al miglioramento delle condizioni tecnico-operative dell'attività di erogazione del carburante. La chiusura di punti vendita marginali e obsoleti può infatti liberare risorse per investimenti aggiuntivi sulla parte migliore della rete distributiva, al fine di elevarne l'efficienza tecnica. Ulteriori miglioramenti si collegano poi agli effetti benefici derivanti dall'ingresso di nuovi operatori tramite l'acquisto degli impianti destinati alla chiusura messi in vendita da alcune società petrolifere. Infine, una forma diretta di miglioramento nelle condizioni di offerta, dal punto di vista delle modalità di erogazione del servizio, è stata ravvisata in relazione all'incremento delle percentuali di impianti *self-service* presenti sulle singole reti aziendali di distribuzione e vendita di prodotti *non-oil*.

L'Autorità ha inoltre ritenuto che l'intesa avrebbe comportato vantaggi sostanziali per i consumatori, in termini di riduzione dei costi di manutenzione e di trasporto di carburanti per l'approvvigionamento degli impianti, nonché benefici di tipo qualitativo connessi a un innalzamento della qualità dei servizi offerti - turni, orari, ampliamento delle attività *non-oil* - e alla riduzione dei rischi ambientali derivanti dal numero degli impianti esistenti. Ma soprattutto, l'Autorità ha considerato che a seguito della procedura di vendita di impianti di distribuzione a terzi estranei all'intesa si sarebbero create, nel prossimo triennio, le condizioni effettive per l'ingresso sul mercato rilevante di nuovi soggetti imprenditoriali, consentendo anche il superamento delle barriere all'ingresso dovute all'esistenza di normative regionali che ancora vincolano le aperture di nuovi impianti alla consegna di autorizzazioni esistenti. Quest'ultimo effetto è stato considerato particolarmente rilevante. Il miglioramento delle condizioni complessive di concorrenza nel mercato rende infatti credibile la possibilità che le riduzioni di costo ascrivibili all'intesa siano trasferite ai consumatori finali sotto forma di prezzi più bassi.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha pertanto autorizzato l'intesa fino al 31 dicembre 2003 per la parte del piano di ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti concernente la chiusura concordata di circa 3000 impianti nel triennio 2001-2003, nonché la vendita a terzi estranei all'intesa, tramite procedura ad evidenza pubblica, di almeno 210 impianti di proprietà; e fino al 25 marzo 2005, per la parte relativa alla costituzione di un fondo incentivante lo smantellamento e la bonifica dei siti degli impianti chiusi.

Nel maggio 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di trentadue imprese, tutte operanti nella commercializzazione e distribuzione (all'ingrosso e/o al dettaglio) di prodotti petroliferi, in relazione ai comportamenti adottati nell'ambito delle gare indette nel periodo 1996-2000 dalle aziende di trasporto pubblico locale dei Comuni di Napoli, Torino e Milano, per l'approvvigionamento di gasolio per autotrazione.

I profili segnalati all'Autorità, e maggiormente rilevanti ai fini dell'istruttoria, si collegano ad alcune anomalie riscontrate nello svolgimento e negli esiti delle procedure di gara organizzate dalle aziende di trasporto locale nel periodo di riferimento. Si tratta in particolare degli aspetti relativi a: *i*) la frequente astensione dalle gare da parte di società inizialmente interessate; *ii*) l'elevata e apparentemente ingiustificata variabilità delle offerte presentate, anche nello stesso anno e da parte del medesimo soggetto, in dipendenza del tipo di procedura utilizzata; *iii*) la progressiva riduzione del numero dei partecipanti e l'elevata frequenza di aggiudicazioni a imprese locali; *iv*) la sistematica turnazione delle società partecipanti nell'aggiudicazione dei contratti di fornitura; *v*) il diffuso e apparentemente ingiustificato ricorso allo strumento dell'associazione temporanea di imprese ai fini della partecipazione alle gare.

Le gare organizzate nel periodo 1996-2000 dalle tre aziende di trasporto pubblico locale presentano alcuni caratteri comuni, non solo sotto il profilo oggettivo (forniture di gasolio extra-rete ad aziende di trasporto pubblico), ma anche dal punto di vista soggettivo. Infatti, numerose imprese hanno partecipato alle gare bandite da due o più aziende di trasporto. Inoltre, alcune di esse sono risultate in grado di partecipare e aggiudicarsi contratti di fornitura a società di trasporto pubblico localizzate in ambiti territoriali pur distanti tra loro, anche in virtù della disponibilità di una logistica distribuita sul territorio nazionale, a sua volta derivante dai rapporti di controllo o di partecipazione societaria, ovvero dai rapporti commerciali (permuta o forniture esclusive) esistenti con le principali società petrolifere nazionali.

In questo contesto, il procedimento istruttorio è stato avviato al fine di accertare se le circostanze e le condotte sopra descritte siano il risultato di una concertazione tra imprese concorrenti, volta a coordinarne i comportamenti in sede di gara a fini di ripartizione delle forniture e di fissazione dei prezzi, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Nel corso dell'istruttoria, peraltro, sono emersi nuovi elementi che hanno evidenziato come l'attività della Commissione Combustibili e degli organi direttivi della Federazione Nazionale Assopetroli abbia avuto ad oggetto un regolare e penetrante scambio informativo, in materia di margini e condizioni commerciali, tra imprese concorrenti operanti nel settore dei prodotti petroliferi extra-rete. Per tali ragioni, nel novembre 2001, l'Autorità ha deliberato di ampliare l'istruttoria in relazione ai comportamenti tenuti da Assopetroli-Federazione Nazionale

Commercio Petroli, nonché dai Sindacati Provinciali Assopetroli di Milano e di Torino e, quindi, di estendere il procedimento nei confronti di tali soggetti. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

PARERE SUL REGIME CONCESSORIO PER LA DISTRIBUZIONE DI CARBURANTE PER IMBARCAZIONI E SERVIZIO DI BUNKERAGGIO A MEZZO DI AUTOBOTTE NEI PORTI

Nel novembre 2001, a seguito di numerose segnalazioni ricevute da imprese operanti in aree portuali e associazioni di pesca, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, è intervenuta con un parere trasmesso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai Presidenti delle Autorità Portuali e ai Comandanti delle Capitanerie di Porto, al fine di evidenziare, da un lato, gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalle concrete modalità di applicazione della normativa vigente in materia di distribuzione di carburante per imbarcazioni e di bunkeraggio a mezzo autobotte e, dall'altro, la situazione di scarsa o inesistente concorrenza verificata per le medesime attività in numerosi porti.

Con riferimento alla distribuzione di carburante per imbarcazioni, l'Autorità ha rilevato come, nonostante l'apertura ai principi della concorrenza nel settore delle attività portuali promossa dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in numerosi porti permangano condizioni di monopolio ingiustificate e determinate da un'inefficiente allocazione delle concessioni relative all'impianto e all'esercizio di depositi e stabilimenti di distribuzione. In particolare, in alcuni casi più concessioni sono state attribuite a una medesima impresa all'interno dello stesso porto, oppure a persone giuridiche diverse ma riconducibili a un medesimo soggetto; in altri casi è stato negato il rilascio di nuove concessioni a fronte di concessioni già assegnate, ma non effettivamente esercitate dagli aventi diritto. L'Autorità, ricordato che il ricorso allo strumento concessorio determina comunque distorsioni concorrenziali, ha sottolineato la necessità che le autorità portuali e marittime competenti procedano, nelle aree di rispettiva competenza, a un'attenta revisione delle concessioni esistenti per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione di carburante per imbarcazioni.

In considerazione del fatto che la concorrenza nella distribuzione di carburante all'interno delle singole aree portuali potrebbe essere utilmente incrementata e stimolata attraverso il ricorso al servizio di bunkeraggio a mezzo autobotte, l'Autorità ha anche rilevato come, sulla base della normativa vigente, i provvedimenti adottati dalle competenti autorità portuali e marittime abbiano determinato, a parità di condizioni, situazioni di notevole disparità relativamente alla prestazione di questa tipologia di servizi. L'Autorità ha sottolineato, in proposito, che l'esigenza di garantire la sicurezza nei porti, cui la normativa in materia di bunkeraggio subordina l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività, deve essere comunque apprezzata nella concreta considerazione delle particolari condizioni strutturali e organizzative esistenti nell'area portuale al fine di individuare le soluzioni che, a parità di garanzie dal punto di vista ambientale e della sicurezza, consentano la maggior apertura ad

attività in concorrenza. L'Autorità ha anche auspicato l'emanazione, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di atti normativi e di indirizzo ai fini di una generale razionalizzazione della materia.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Evoluzione della normativa e interventi dell'Autorità

Nel periodo di riferimento il settore farmaceutico è stato interessato da importanti novità legislative che, in prospettiva, dovrebbero comportare effetti positivi in un'ottica di sviluppo della concorrenza. In particolare, anche a seguito di alcune misure introdotte dalla legge finanziaria del 2001 si è registrata una notevole crescita della spesa farmaceutica (oltre il 30%), per contenere la quale, in attuazione di un accordo Stato-Regioni, il decreto legge 18 settembre 2001, n. 348, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405, ha introdotto significative modifiche in relazione al controllo della spesa e al regime dei prezzi dei farmaci rimborsati. La nuova normativa definisce l'ammontare complessivo della spesa sanitaria a carico dello Stato e attribuisce alle Regioni una chiara responsabilità per gli eventuali disavanzi della spesa sanitaria e farmaceutica, individuando per quest'ultima un tetto di spesa pari al 13% della spesa sanitaria complessiva.

Uno dei principali strumenti previsti per controllare e limitare la spesa farmaceutica è la modifica dei meccanismi di definizione del prezzo di rimborso per i farmaci a brevetto scaduto e per i quali siano presenti sul mercato prodotti con il medesimo principio attivo (i cosiddetti farmaci generici). Per tali farmaci, il prezzo di rimborso a carico del Servizio Sanitario Nazionale è stato individuato nel prezzo più basso del farmaco generico disponibile sul mercato, disponendo che l'eventuale differenza di prezzo sia sopportata direttamente dall'assistito (*co-payment*). A complemento di tale misura è stato introdotto un obbligo a carico del farmacista, nel caso in cui la prescrizione medica non contenga alcuna specifica indicazione da parte del medico prescrittore, di consegnare al paziente il farmaco a prezzo più basso. Il decreto legge n. 348/01 ha inoltre previsto altre misure di contenimento della spesa conseguite tramite la distribuzione di alcuni farmaci direttamente da parte delle ASL, nonché dall'introduzione sperimentale del prezzo di riferimento per categorie terapeutiche omogenee.

Tali misure, oltre a incidere direttamente sulla spesa farmaceutica, creano le condizioni affinché si sviluppi un mercato dei farmaci generici che, diversamente da quanto è avvenuto in Italia, è già diffuso e operante in tutti i maggiori paesi industrializzati. Il meccanismo di rimborso al prezzo più basso rappresenta, come l'Autorità ha più volte segnalato³⁰, un forte incentivo all'affermazione del mercato dei farmaci generici. Le imprese produttrici

³⁰ Cfr. da ultimo il PARERE SULLE MISURE RELATIVE AL SETTORE FARMACEUTICO, in Bollettino n. 47/2000, descritto nella Relazione dello scorso anno.

di questi farmaci hanno infatti convenienza a entrare su tale mercato soltanto se vi siano misure regolamentari che consentano un confronto con le specialità originarie incentrato sul prezzo di vendita e tali da orientare la domanda verso il farmaco con prezzo più basso.

Nel corso del 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione a presunte violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante nella fornitura di strisce reattive per il controllo del livello di glicemia nel sangue (TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE) ed effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune disposizioni riguardanti il sistema di raccolta dei dati concernenti la vendita di farmaci a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SEGNALAZIONE IN MERITO ALLA RILEVAZIONE DEI DATI DI VENDITA DEI MEDICINALI A CARICO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE).

TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE

Nell'aprile 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Roche Diagnostics Spa, Ortho Clinical Diagnostic Spa, Bayer Spa, A. Menarini-Industrie Farmaceutiche Riunite Srl, Abbott Spa e dell'Associazione Nazionale tra le imprese operanti nel settore delle tecnologie Biomediche e Diagnostiche - Assobiomedica, in merito a una presunta intesa restrittiva relativa alle forniture di strisce reattive per effettuare a domicilio la misurazione del livello di glicemia nel sangue. In particolare, i test diagnostici per l'autocontrollo della concentrazione di glucosio nel sangue, utilizzati quasi esclusivamente da soggetti affetti da diabete, si compongono di un lettore e di una striscia reattiva, caratterizzati da specifiche tecniche che li rendono normalmente non compatibili con test diversi.

L'istruttoria ha preso spunto da alcune segnalazioni effettuate da Aziende Sanitarie Locali che evidenziavano condotte anomale registrate in occasione di procedure di gare indette per l'acquisto di tali prodotti (identità delle offerte presentate, livello dei prezzi significativamente superiore rispetto a quelli praticati in occasione di precedenti forniture, mancata presentazione di offerte da parte di tutte le imprese). Da elementi acquisiti nella fase pre-istruttoria, risulta inoltre che Assobiomedica avrebbe stipulato una convenzione con la Regione Lombardia al fine di definire il prezzo di cessione delle strisce reattive per le imprese associate. L'istruttoria è volta ad accertare se tali condotte siano sintomatiche di un'intesa restrittiva della concorrenza tra le imprese interessate relativa all'intero mercato nazionale dei test diagnostici per diabetici, anche attraverso l'intervento dell'associazione di categoria, in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90. Costituiscono infine oggetto dell'istruttoria presunti comportamenti abusivi posti in essere dalla società Ortho Clinical Diagnostic Spa e consistenti nell'ostacolare la commercializzazione di strisce reattive da parte di imprese concorrenti. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

Con una segnalazione pubblicata nell'aprile 2001, l'Autorità ha posto in evidenza i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti da alcune disposizioni relative al sistema di raccolta dei dati concernenti la vendita dei farmaci a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) da parte delle farmacie pubbliche e private. In particolare, la normativa vigente prevede la raccolta da parte di Federfarma, associazione di categoria delle farmacie, dei dati di vendita contenuti sul fustello dei medicinali dispensati con onere a carico del SSN, nonché dei "dati presenti sulla ricetta leggibili otticamente relativi al codice del medico, al codice dell'assistito ed alla data di emissione della prescrizione". Le norme in materia dispongono la trasmissione di tali informazioni al Ministero della Sanità, senza tuttavia escludere la cessione delle stesse a "enti e società operanti nel settore delle analisi e ricerche di mercato".

Nella segnalazione, l'Autorità ha richiamato l'attenzione sulla possibile alterazione dei meccanismi concorrenziali qualora alcune delle informazioni raccolte venissero portate a conoscenza delle imprese farmaceutiche. La diffusione dei dati in questione potrebbe, infatti, elevare in modo eccessivo la trasparenza del mercato, rendendo più facili condotte non competitive, in particolare alterando le politiche informativo-promozionali delle imprese farmaceutiche, tenuto conto del fatto che per i farmaci rimborsati dal SSN il prezzo è stabilito in via amministrativa e che molti mercati presentano una struttura fortemente concentrata. L'Autorità ha pertanto auspicato che venissero introdotti vincoli in merito alle informazioni che possono essere cedute a soggetti privati, nonché la necessità di una loro preventiva aggregazione in modo da non consentire l'individuazione della posizione delle imprese concorrenti in ambiti territoriali circoscritti.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Nel corso del 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (HENKEL-LOCTITE). L'Autorità ha, inoltre, sanzionato tre inottemperanze all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (BENETTON GROUP-VARI, BENETTON GROUP-JEAN'S WEST, KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALY).

HENKEL-LOCTITE

Nel dicembre 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Henkel Spa per inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90. In particolare, nel maggio 1997 l'Autorità aveva autorizzato l'acquisizione, da parte della società Henkel Spa, della società Loctite Italia Spa e delle sue controllate, subordinatamente al rispetto di alcune misure, tra le quali l'impegno di Henkel a utilizzare il mar-

chio Bostik unicamente per la commercializzazione di adesivi destinati al comparto della rivendita professionale e a concedere in licenza tale marchio per i prodotti indirizzati a consumatori non professionali (confezioni di peso inferiore a 850 grammi)³¹.

Dagli accertamenti svolti è emerso che Henkel aveva commercializzato, tra il 1998 e il 2001, due linee di prodotti adesivi con il marchio Henkel avente un formato inferiore a 850 grammi, generalmente indirizzato a una clientela non professionale, e aventi caratteristiche di confezionamento e di commercializzazione del tutto simili a quelle di prodotti della gamma Bostik. L'Autorità ha considerato che la commercializzazione di prodotti con le caratteristiche riscontrate era idonea a generare confusione con i prodotti Bostik nei consumatori non professionali. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che tale comportamento configurasse il mancato rispetto della misura prescritta quale condizione per l'autorizzazione alla realizzazione della concentrazione e ha proceduto all'irrogazione di una sanzione pecuniaria pari a circa 3.8 milioni di euro, corrispondenti al 3% del fatturato realizzato dalle società Henkel Spa, Henkel Loctite Adesivi Srl e Loctite Italia Spa nelle attività oggetto di concentrazione.

BENETTON GROUP-VARI

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti della società Benetton Group Spa per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di trenta operazioni di concentrazione. Le operazioni, effettuate nel corso del 1999 e del 2000 e comunicate tardivamente, riguardavano l'acquisizione da parte di Benetton di aziende e di rami di aziende dotati di autorizzazione per l'esercizio di vendita al dettaglio. Ciascuna delle operazioni in esame, in quanto comportanti l'acquisizione di parte di un'impresa, risultavano soggette all'obbligo di comunicazione preventiva essendo il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate, nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione di tali operazioni di concentrazione, superiore alle soglie di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90 previste per gli anni 1999 e 2000.

³¹ L'Autorità aveva ritenuto che l'operazione, come originariamente comunicata, avrebbe comportato il rafforzamento della posizione dominante di Henkel nei mercati degli adesivi reattivi per uso industriale e nei mercati degli adesivi per uso domestico e professionale. L'operazione era stata pertanto autorizzata subordinatamente al rispetto, tra le altre, delle seguenti condizioni: *i*) il mantenimento, nel settore degli adesivi cianoacrilici e anaerobici sia per l'industria che per la rivendita, esclusivamente del marchio dell'acquisita Loctite e la cessione della licenza d'uso di diversi marchi; *ii*) negli altri mercati della rivendita, la cessazione della commercializzazione, per conto di terzi, dei prodotti adesivi con il marchio Vinavil; *iii*) l'obbligo di limitare l'utilizzazione del marchio Bostik ai prodotti adesivi destinati alla rivendita professionale, cedendo in licenza d'uso tale marchio per la commercializzazione di adesivi destinati a consumatori non professionali (cfr. decisione HENKEL-LOCTITE, in Bollettino n. 50/2001).

Nel corso del procedimento istruttorio, la Benetton ha eccepito che le aziende acquisite non erano significative dal punto di vista economico, non essendo operative al momento dell'acquisto. Poiché il formulario predisposto dall'Autorità sancisce il principio in base al quale sono da considerare come concentrazioni le acquisizioni di imprese titolari di autorizzazioni, in quanto potenzialmente idonee all'esercizio di attività economiche, non si è data rilevanza all'argomento. Inoltre, nessuna consistenza è stata riconosciuta al fatto che a volte le attività acquisite fossero state affidate a terzi tramite contratti d'affitto, ritenendosi che anche in tali situazioni permanesse la possibilità per l'acquirente di esercitare un'influenza determinante. Peraltro, in considerazione del fatto che Benetton aveva provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, le operazioni, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare, ai sensi dell'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90, una sanzione a carico della società acquirente corrispondente allo 0,015% del fatturato e pari, complessivamente, a circa 217 mila euro.

BENETTON GROUP-JEAN'S WEST

Nel luglio 2001 l'Autorità ha portato a termine un'istruttoria condotta nei confronti della società Benetton Group Spa in relazione a una violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava l'acquisizione da parte di Benetton di un ramo di azienda.

L'operazione in esame, comportando l'acquisizione di parte di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione della concentrazione era risultato superiore alle soglie di cui all'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. Peraltro, in considerazione del fatto che Benetton aveva provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, l'operazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare, ai sensi dell'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90, una sanzione a carico della società acquirente limitata allo 0,0001% del fatturato e pari a circa 7 mila euro.

KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALY

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Kawasaki Motors Europe NV per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente, riguardava l'acquisizione da parte di Kawasaki Motors Europe del controllo esclusivo della società Kawasaki Motors Italy Spa.

L'operazione in esame, comportando l'acquisizione del controllo di un'impresa, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'impresa acquisita era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90.

Peraltro, in considerazione del fatto che Kawasaki ha provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, l'operazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare alla società acquirente una sanzione amministrativa limitata allo 0,0037% del fatturato e pari a circa 2 mila euro.

ENERGIA ELETTRICA

EVOLUZIONE CONCORRENZIALE E NORMATIVA NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA

Domanda e offerta

A più di tre anni dall'adozione della normativa nazionale di recepimento³² della direttiva 96/92/CE³³, il processo di liberalizzazione del mercato elettrico risulta ancora insoddisfacente rispetto ai risultati attesi. Relativamente alla struttura dell'offerta, e in particolare nei mercati della generazione e della vendita, l'ex monopolista Enel Spa conserva una posizione largamente dominante, come più volte riscontrato, nel corso del 2001 dall'Autorità³⁴. Dal lato della domanda, l'Italia si colloca attualmente nel gruppo di paesi con un grado di apertura potenziale del mercato tra i più bassi (40% della domanda totale). Proprio al fine di accelerare il processo di apertura del mercato della vendita di energia elettrica, la legge 5 marzo 2001, n. 57³⁵, dispone, a partire dal 2003, l'ampliamento del mercato libero fino a circa il 60% della domanda totale³⁶. A ciò si aggiunge la scarsità di fonti di offerta di energia destinate al fabbisogno del mercato libero potenziale (fenomeno che ha determinato un'apertura effettiva del mercato inferiore a quella potenziale). Per ridurre tale scarsità di offerta di energia elettrica e impedire, al contempo, eccessive tensioni sul versante dei prezzi, il Ministero dell'Industria (ora delle Attività Produttive) ha provveduto con decreto a rendere disponibile nel 2001 la capacità produttiva degli impianti CIP 6/92 (fino al 31 dicembre 2000 destinata a produrre energia elettrica acquistata in esclusiva da Enel) perché fosse venduta al Gestore della Rete Nazionale di Trasmissione, il quale a sua volta la cedesse, tramite aste annuali e mensili, direttamente ai clienti idonei e alle imprese grossiste loro fornitrici³⁷.

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

33 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.

34 Cfr. le decisioni ENEL-FRANCE TELECOM-NEW WIND, in Bollettino n. 8/2001 e ENEL-CAMUZZI, in Bollettino n. 47/2001.

35 Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2001.

36 Tale effetto sarà determinato dall'abbassamento della soglia di idoneità a un livello di consumo pari a 0,1 GWh (100.000 kWh) annui, a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla cessione definitiva da parte di Enel di 15.000 MW di capacità di generazione, così come disposto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 79/99.

37 Il primo intervento è stato il decreto ministeriale 21 novembre 2000, in Gazzetta Ufficiale n. 280 del 30 novembre 2000. Successivamente, il Ministero ha predisposto un nuovo decreto per estendere tale intervento anche al 2002 (decreto 10 dicembre 2001, in Gazzetta Ufficiale n. 291 del 15 dicembre 2001).

La presenza di un consistente potere di mercato di Enel, il minore grado di apertura del mercato elettrico nazionale rispetto a quello di altri paesi europei, nonché i persistenti limiti all'aumento dei flussi di importazione derivanti dal vincolo tecnico all'interconnessione con l'estero, hanno contribuito, nello scorso anno, a impedire lo sviluppo di un processo di sensibile riduzione dei prezzi dell'energia per il mercato libero. Al fine di stimolare l'offerta di energia elettrica, il Governo, nel febbraio 2002, ha adottato un provvedimento di urgenza³⁸ che introduce una semplificazione delle procedure amministrative di autorizzazione alla costruzione di nuovi impianti di generazione di energia elettrica.

Stato di recepimento della normativa di liberalizzazione

La normativa di recepimento della direttiva comunitaria prevedeva la seguente scansione del processo di liberalizzazione del mercato: *i*) la separazione societaria di Enel in varie società, ciascuna attiva in una delle fasi della filiera elettrica; *ii*) l'apertura alla concorrenza delle attività di generazione e vendita di energia elettrica ai clienti idonei; *iii*) l'affidamento della gestione della rete di trasmissione nazionale a un soggetto indipendente di proprietà del Ministero del Tesoro, il Gestore della Rete Nazionale Spa, e il mantenimento della nuda proprietà della rete in capo a Enel; *iv*) l'introduzione di un tetto del 50% sull'energia elettrica complessivamente prodotta e importata in Italia da ciascun operatore, e la conseguente cessione, da parte di Enel, di 15.000 MW di capacità di potenza; *v*) la creazione di una società denominata Acquirente Unico Spa, partecipata dal Gestore della Rete Nazionale, a garanzia della fornitura di energia ai clienti vincolati; *vi*) la creazione di un mercato *spot* dell'energia elettrica, gestito dalla società Gestore del Mercato Spa, anch'essa partecipata dal Gestore della Rete Nazionale, basato su un sistema di offerte ordinate e selezionate secondo il criterio del dispacciamento di merito economico (borsa elettrica).

Le prime tre fasi sono state ormai completate e la quarta fase è in via di completamento attraverso la cessione, entro il 2002, delle tre società di generazione Elettrogen (ora Endesa Italia) Spa, Eurogen Spa e Interpower Spa. Restano invece ancora da realizzare l'assunzione da parte dell'Acquirente Unico delle funzioni previste a tutela dei clienti vincolati (tuttora svolte da Enel Distribuzione Spa), e la completa definizione delle regole di funzionamento della borsa elettrica.

Queste due ultime circostanze hanno evidenti conseguenze negative sulle condizioni concorrenziali presenti nel mercato elettrico, al momento ancora organizzato sulla base di contratti bilaterali fisici fra ciascun produttore-fornitore e cliente. In particolare, il mantenimento in capo a Enel Distribuzione dei compiti pubblicitari legati alla garanzia della fornitura ai

³⁸ Decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, *Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*, in Gazzetta Ufficiale n. 34 del 9 febbraio 2002.

clienti vincolati, contestualmente al mancato avvio della borsa elettrica, determina la necessità, al fine di programmare la produzione necessaria al soddisfacimento del fabbisogno del mercato vincolato, di mantenere un coordinamento tra le società di generazione del gruppo Enel (Enel Produzione Spa ed Enel Green Power Spa) e le tre nuove società di generazione nelle quali sono stati conferiti i 15.000 MW di capacità dismessi da Enel, anche successivamente alla definitiva cessione di tali imprese.

In questo contesto l'effettiva istituzione, in tempi brevi, della borsa elettrica e dell'Acquirente Unico, in conformità a quanto previsto dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva comunitaria, rappresenta pertanto un elemento fondamentale del processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale. Permangono, inoltre, gli ostacoli alla concorrenza derivanti dalla separazione fra gestione e proprietà della rete di trasmissione, che nella quasi totalità è rimasta in capo a Enel, e la conseguente necessità di ricondurre la proprietà della rete in capo al soggetto incaricato della sua gestione.

Le strategie dell'operatore dominante

Nel corso del 2001, e nei primi mesi del 2002, in ottemperanza al disposto dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 79/99, Enel Distribuzione ha ceduto alcuni rami d'azienda relativi a reti di distribuzione in ambiti comunali in cui erano presenti due distributori (il maggiore dei quali è il ramo d'azienda ceduto alla società Acea Spa relativo alla distribuzione di energia a clienti vincolati insediati nel comune di Roma).

In relazione alla generazione di energia elettrica a mezzo di fonti rinnovabili, Enel ha inoltre realizzato, tramite la controllata Elettroambiente Spa, alcune operazioni di acquisizione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (biomasse, fotovoltaico). Ciò al fine di adempiere a quanto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 79/99, il quale fa obbligo agli importatori e produttori di energia elettrica di immettere nel sistema elettrico italiano un quantitativo minimo di energia prodotta da impianti da fonti rinnovabili.

Nel medesimo periodo di tempo è infine continuata la strategia di diversificazione settoriale di Enel, diretta alla creazione di un gruppo integrato in tutti i principali settori di pubblica utilità. Successivamente all'acquisizione della società di telecomunicazioni Infostrada Spa, la principale operazione ha riguardato l'acquisizione del controllo esclusivo della società Camuzzi Gazometri Spa, in virtù della quale Enel, tramite la controllata Enel Distribuzione Gas Spa, è divenuta il secondo maggior operatore a livello nazionale, dopo Italgas Spa, nel settore della distribuzione secondaria di gas naturale. Nel settore della gestione delle risorse idriche, attraverso la controllata Enel Hydro Spa, si segnalano in particolare la costituzione di una *joint venture* con la società Acquedotto Pugliese Spa, destinata alla gestione integrata delle grandi infrastrutture di adduzione idrica della Regione Calabria, e inoltre, questa volta in *partnership* con la società Acea, l'affidamento del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale "Campania 3 Sarnese Vesuviano".

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune proposte volte a inserire un tetto massimo alla detenzione di potenza installata in Italia per la produzione di energia elettrica (PARERE SULLE MISURE PER FAVORIRE LA CONTENDIBILITÀ DELL'OFFERTA NEL MERCATO DELL'ENERGIA ELETTRICA) e avviato un procedimento istruttorio per presunti comportamenti abusivi nella stipulazione di contratti per la vendita di energia elettrica a clienti idonei (ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI). L'Autorità ha inoltre deliberato il non luogo a provvedere in relazione a un'operazione di concentrazione di dimensione comunitaria (ITALENERGIA-MONTEDISON).

ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI

Nel marzo 2002 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Enel Spa e della sua controllata Enel Trade Spa, operante nel mercato della vendita di energia elettrica ai clienti idonei, al fine di accertare la possibile sussistenza di comportamenti abusivi posti in essere da tali società in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

L'istruttoria riguarda in particolare alcune clausole contenute nel *Contratto per la fornitura di energia elettrica* predisposto da Enel Trade per la vendita di energia elettrica ai clienti idonei nel 2002, intese a disciplinare le condizioni e i corrispettivi applicabili ai clienti idonei in relazione ai loro approvvigionamenti di energia elettrica nazionale o di importazione. Il contratto stabilisce, in primo luogo, a carico dei clienti idonei, un impegno di approvvigionamento esclusivo presso Enel Trade per l'elettricità di importazione trasportabile tramite la capacità di interconnessione con l'estero a essi eventualmente assegnata. In caso di acquisto di energia da altri operatori concorrenti (nazionali o esteri), è inoltre prevista l'applicazione di specifiche maggiorazioni di prezzo sulle forniture effettuate da Enel Trade ai singoli clienti idonei per la parte residua del loro fabbisogno complessivo. Il contratto include infine una clausola di prelazione a favore di Enel Trade in relazione alle offerte di fornitura per siti produttivi esteri di clienti idonei già serviti da Enel Trade in Italia.

In considerazione della posizione detenuta da Enel nel mercato della generazione di energia elettrica, e in particolare dei vantaggi concorrenziali che a essa derivano dall'elevata disponibilità di impianti di modulazione e di picco necessari a integrare la quota di domanda dei singoli clienti idonei comunque non soddisfatta dall'energia di base importata o prodotta da altri operatori nazionali, l'effetto combinato delle menzionate clausole contrattuali potrebbe essere quello di restringere in misura significativa la concorrenza nel mercato nazionale della vendita di elettricità ai clienti idonei. Impedendo o rendendo economicamente non vantaggioso l'acquisto di energia elettrica di base da imprese concorrenti di Enel Trade, tali clausole di esclusiva e di prelazione possono rappresentare una barriera consistente all'ingresso e alla crescita sia dei produttori esteri e nazionali, sia degli

intermediari-grossisti e pregiudicare, o ridurre fortemente, i benefici attesi dal processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

ITALENERGIA-MONTEDISON

Nell'agosto 2001 l'Autorità ha deliberato il non luogo a provvedere in merito all'acquisizione, da parte della società Italenergia Spa, del 52% circa del capitale sociale di Montedison Spa e al contestuale lancio di un'offerta pubblica totalitaria sulla restante parte del capitale sociale della società oggetto di acquisizione.

Obiettivo dell'operazione, comunicata nel luglio 2001 all'Autorità ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, era la costituzione di un polo energetico attraverso l'integrazione delle attività facenti capo a Edison Spa e Sondel Spa, controllate da Montedison, con quelle conferite a Italenergia dal Gruppo Fiat e lo sviluppo di nuova capacità produttiva. A seguito dell'acquisizione, Italenergia avrebbe detenuto nel mercato nazionale della generazione di energia elettrica una quota pari a un sesto di quella dell'operatore dominante Enel Spa³⁹. Inoltre, con riferimento al mercato delle vendite dirette di elettricità ai clienti idonei, Italenergia avrebbe detenuto una quota di mercato pari alla metà di quella dell'operatore dominante Enel Trade.

All'atto della comunicazione del progetto di concentrazione, le partecipazioni azionarie in Italenergia risultavano così ripartite: Fiat, attraverso le controllate Business Solutions (17,6%) e Fiat Avio (21%), Electricité de France Service National (18%), Carlo Tassara (20%), Nuova Holding San Paolo Imi (7,8%), Intesa Bci (6%) e Banca di Roma (9,5%). Tuttavia, nel corso della fase preistruttoria, Italenergia ha comunicato all'Autorità che il Consiglio di Amministrazione della società *“prende atto, per ogni doveroso effetto di legge, della deliberazione Consob n. 13198 del 17 luglio 2001 relativa, fra l'altro, all'immediata applicabilità alle assemblee della società, nei confronti del socio [Electricité de France Service National], dell'art. 1, primo comma, del decreto legge 25 maggio 2001, n. 192”*. L'effetto della citata previsione normativa era l'immediata conversione di parte delle azioni ordinarie di Electricité de France in azioni privilegiate a voto limitato. Di conseguenza Electricité de France, titolare del 18% del capitale sociale di Italenergia, avrebbe esercitato il diritto di voto in assemblea ordinaria e straordinaria solo per il 2% di tale capitale.

Alla luce di tali modifiche nell'assetto di *corporate governance* di Italenergia, la Commissione Europea ha ritenuto che Fiat disponesse di un controllo esclusivo su Italenergia e ha quindi concluso che l'operazione aveva dimensione comunitaria, invitando le parti interessate a notificare ad

³⁹ In ogni caso, gran parte della capacità produttiva di Italenergia era costituita da impianti CIP 6/92 impegnati a produrre energia elettrica ceduta in esclusiva al Gestore della rete di trasporto nazionale (GRTN) a un prezzo incentivato.

essa l'operazione in oggetto. L'Autorità ha pertanto deliberato il non luogo a provvedere in merito all'operazione di concentrazione in esame e trasmesso alla Commissione Europea le informazioni e gli esiti degli accertamenti già effettuati.

PARERE SULLE MISURE PER FAVORIRE LA CONTENDIBILITÀ DELL'OFFERTA NEL MERCATO DELL'ENERGIA ELETTRICA

Nel marzo 2002 l'Autorità, in un parere formulato ai sensi dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Attività Produttive, alcune osservazioni in merito alle modificazioni apportate dal Governo, in sede di conversione, al decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante "*Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*".

Le proposte di emendamento, contenute in allegato al disegno di legge di iniziativa governativa n. AS/1125, prevedono in particolare l'inserimento, nel citato decreto legge, di un articolo 1-bis concernente "*Misure per favorire la contendibilità dell'offerta nel mercato dell'energia elettrica*". Detto articolo, al comma 1, stabilisce che, a decorrere dal 31 ottobre 2002 e fino al 31 dicembre 2010, nessun soggetto possa disporre, direttamente o indirettamente, di più del 50% del totale della potenza efficiente lorda installata in Italia per la produzione di energia elettrica. All'Autorità viene inoltre demandata l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 15 della legge n. 287/90 nel caso in cui la suddetta soglia, calcolata su base mensile, venga superata. Il quarto comma dell'articolo 1-bis conclude prevedendo che, una volta ceduti gli impianti necessari al rispetto della soglia indicata, non possa essere richiesto a Enel Spa di ridurre ulteriormente la propria capacità di generazione, né di metterla a disposizione di terzi⁴⁰.

Con specifico riferimento a tale ultima disposizione, l'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare il rischio che la norma possa essere interpretata nel senso di individuare, nei confronti della posizione detenuta da Enel sul mercato della generazione elettrica, una sorta di "soglia minima legale", con il risultato di introdurre una significativa limitazione dei poteri esercitabili dall'Autorità, in particolare in sede di controllo delle operazioni di concentrazione poste in essere dall'operatore dominante. Tali poteri, infatti, non si esauriscono nella possibilità di vietare o autorizzare i progetti di acquisizione così come notificati dalle parti, ma includono anche la possibilità di condizionare l'autorizzazione stessa al rispetto di misure, comportamentali e strutturali, indicate dall'Autorità⁴¹. In altri termini, per effetto di tale disposizione, all'Autorità potrebbe in futuro risultare preclusa la possibilità di condizionare l'autorizzazione di operazioni di concentrazione poste in essere da Enel a

40 Fatta salva la facoltà in capo al Ministero delle Attività Produttive di disporre la vendita di impianti di produzione di energia elettrica nel caso in cui non siano mantenuti in stato di perfetta efficienza dai proprietari o titolari dell'autorizzazione.

41 Cfr. articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90.

ulteriori dismissioni di impianti di generazione, almeno laddove il rafforzamento della posizione dominante di Enel non dipenda da un incremento della capacità di generazione al di sopra della soglia legale del 50%. Alla luce di tali considerazioni l'Autorità ha auspicato l'eliminazione della disposizione contenuta nella parte conclusiva del quarto comma dell'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 7/02.

Riguardo poi agli strumenti di intervento dell'Autorità al fine di assicurare il rispetto della soglia massima di capacità di generazione consentita, nel parere è stato osservato che il rinvio ai poteri di diffida e di sanzionamento, previsti dall'articolo 15 della legge n. 287/90 con riferimento alle intese restrittive della concorrenza e agli abusi di posizione dominante, risulterebbe invece insufficiente al fine di risolvere problemi di natura eminentemente strutturale che peraltro, in normali condizioni concorrenziali, possono derivare da fattori del tutto estranei al comportamento dell'impresa. Il superamento da parte di Enel della soglia di capacità di generazione potrebbe infatti dipendere anche da una riduzione della capacità delle imprese concorrenti. In questo senso, l'Autorità ha segnalato l'opportunità che, tra gli strumenti di intervento volti ad assicurare il rispetto del limite legale alla crescita della capacità di generazione dei singoli operatori, sia espressamente previsto anche il potere di imporre la dismissione di impianti.

Oltre a ribadire, in via generale, le proprie riserve critiche nei confronti di norme di legge che introducono "tetti" amministrativi, sia pure temporanei, alle quote di mercato delle imprese, l'Autorità ha infine espresso alcune perplessità circa l'entità delle dismissioni richieste al fine di limitare il potere di mercato dell'impresa dominante. L'esperienza di altri paesi europei in cui si è proceduto, come in Italia, a una liberalizzazione del mercato della generazione elettrica, sembra infatti indicare che esiti positivi dal punto di vista concorrenziale si realizzano, di norma, soltanto in presenza di assetti molto meno concentrati di quello che deriverebbe dall'applicazione della soglia prevista all'articolo 1-*bis* del decreto legge, laddove una sola impresa continuerebbe a detenere la metà della capacità produttiva nazionale.

GAS NATURALE

Evoluzione concorrenziale e normativa nel settore del gas naturale

La normativa nazionale di recepimento⁴² della direttiva 98/30/CE⁴³, con cui si è dato avvio al processo di liberalizzazione del mercato del gas naturale in Italia, ha avuto l'indubbio merito di individuare, per alcuni aspetti, soluzioni complessivamente avanzate rispetto alle prescrizioni minime contenute

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

43 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.

nelle disposizioni comunitarie⁴⁴. Nondimeno, a circa due anni di distanza, lo sviluppo di una piena ed efficace concorrenza nel settore risulta ancora frenato dalla permanenza di una serie di ostacoli, alcuni riconducibili a barriere di tipo amministrativo, altri ricollegabili a comportamenti d'impresa.

Con riferimento al primo tipo di ostacoli, va in particolare menzionata la scelta del legislatore (articolo 19 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164) di vincolare per via amministrativa la posizione dell'operatore dominante, Eni Spa, tramite l'imposizione di tetti temporanei (fino al 31 dicembre 2010) sia sul gas immesso nella rete nazionale (dal 75% a partire dal 1° gennaio 2002, al 61% a valere dal 2010) sia su quello venduto ai clienti finali (50% a partire dal 1° gennaio 2003). Tali misure, peraltro già oggetto di riserve da parte dell'Autorità⁴⁵, possono infatti determinare effetti perversi sia sull'efficienza delle imprese, sia sull'evoluzione della struttura e delle dinamiche concorrenziali nei mercati interessati.

Inoltre, anche successivamente alla completa liberalizzazione del mercato disposta dal decreto legislativo a decorrere dal 1° gennaio 2003, il limite del 50% sul totale delle forniture ai consumatori finali potrebbe risultare uno strumento inefficace al fine di assicurare lo sviluppo di assetti di mercato maggiormente concorrenziali. Infatti, posto che dal tetto resterebbero comunque escluse le vendite a rivenditori grossisti⁴⁶, l'imposizione di tale vincolo non inciderebbe sul potere di mercato complessivamente detenuto dall'operatore dominante. L'unico vero limite in capo a Eni sarebbe dunque rappresentato dal citato tetto temporaneo all'immissione di gas nella rete nazionale, previsto dall'articolo 19, comma 3 del decreto legislativo n. 164/00.

Tra gli ostacoli riconducibili alla normativa vanno inoltre ricordati i vincoli derivanti dal regime di autorizzazione previsto dal decreto legislativo n. 164/00⁴⁷ per l'importazione di gas naturale da paesi non appartenenti all'Unione Europea, che impone agli operatori obblighi eccessivamente stringenti in termini di capacità di stoccaggio strategico e di piani di investimento finalizzati allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas⁴⁸.

44 Si tratta, in particolare, del grado di apertura del mercato (totale dal 1° gennaio 2003); delle modalità di accesso regolato alle reti di trasmissione, di distribuzione e ai siti di stoccaggio; della previsione di un obbligo di separazione societaria tra le fasi dell'approvvigionamento e della vendita, da un lato, e quelle di trasmissione, distribuzione e stoccaggio, dall'altro.

45 Si veda, in proposito, la recente segnalazione dell'Autorità in materia di RIFORMA DELLA REGOLAZIONE E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA, in Bollettino n. 1-2/2002.

46 Si tratta essenzialmente di società municipalizzate e di altre imprese di distribuzione, attualmente operanti a livello locale nella fornitura di gas naturale a utenti vincolati, che di fatto dipendono da Eni in misura pari a circa il 99% del proprio fabbisogno complessivo.

47 Cfr. anche il successivo decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ora Attività Produttive) del 27 marzo 2001.

48 Si vedano, al riguardo, i rilievi critici formulati dall'Autorità nella segnalazione AUTORIZZAZIONE ALL'IMPORTAZIONE DI GAS NATURALE DAI PAESI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA del 26 luglio 2001, in Bollettino n. 28/2001.

Un ulteriore aspetto critico, particolarmente rilevante dal punto di vista delle opportunità di accesso di nuovi operatori e delle prospettive di sviluppo concorrenziale del mercato, riguarda infine la struttura stessa del settore, caratterizzata dalla presenza di un operatore dominante e verticalmente integrato in tutte le principali fasi della filiera del gas naturale. La permanenza di Eni in segmenti di attività non concorrenziali (segnatamente trasporto e stoccaggio) e concorrenziali (in particolare importazione e vendita) consente infatti all'operatore dominante di influenzare in misura significativa le condizioni di concorrenza nei mercati liberalizzati e genera incentivi consistenti a un utilizzo illecito del potere di mercato associato al controllo di infrastrutture e risorse essenziali. Al tempo stesso, la presenza di tali incentivi rende più complesso e oneroso il compito degli organismi di regolazione, richiedendo un monitoraggio costante e accurato dei comportamenti dell'operatore dominante al fine di evitare che le norme settoriali (ad esempio in materia di tetti antitrust o di accesso dei terzi alla rete di trasporto) possano essere eluse tramite l'adozione di pratiche discriminatorie e anticoncorrenziali potenzialmente assai diversificate e spesso estremamente difficili da individuare.

Nel corso del 2001 l'Autorità ha sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (ITALCOGIM/IM.PA.CO.-DANECO GESTIONE IMPIANTI) ed effettuato un intervento di segnalazione sulla disciplina relativa all'importazione di gas naturale da paesi non appartenenti all'Unione Europea (SEGNALAZIONE SUL REGIME DI AUTORIZZAZIONE ALL'IMPORTAZIONE DI GAS NATURALE DA PAESI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA). L'Autorità ha altresì avviato un'istruttoria, al 31 marzo 2002 in corso, al fine di accertare possibili violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE nell'assegnazione di capacità di trasporto sulla rete nazionale di gasdotti ai punti di entrata di importazione (BLUGAS-SNAM).

ITALCOGIM-IM.PA.CO.-DANECO GESTIONE IMPIANTI

Nell'ottobre 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla mancata notificazione preventiva di due acquisizioni effettuate dalla società Italcogim Spa e da essa comunicate all'Autorità solo successivamente alla loro realizzazione. La prima operazione, avvenuta nel luglio 2000, consisteva nell'acquisizione da parte di Italcogim, attraverso la controllata Waste Italia Spa, dell'intero capitale sociale di Daneco Gestione Impianti Spa, società operante nel settore dei servizi di igiene urbana. La seconda operazione, realizzata direttamente da Italcogim nel maggio 2001, consisteva nell'acquisizione del controllo esclusivo della società Im.Pa.Co. Srl, attiva nella distribuzione di gas metano in alcuni comuni della regione Abruzzo.

Nel corso dell'istruttoria, Italcogim ha sostenuto che l'omessa notifica preventiva dell'acquisizione della società Daneco originava da un fraintendimento nell'interpretazione delle disposizioni del Formulario per la comunica-

zione delle concentrazioni predisposto dall'Autorità⁴⁹, secondo cui il fatturato da prendersi in considerazione ai fini del calcolo delle soglie di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90, è quello dell'impresa interessata *“realizzato nell'ultimo esercizio sul mercato italiano”*. In base a tale indicazione, Italcogim ha inteso la disposizione nel senso di dover considerare, anche dal punto di vista societario, la situazione esistente nel 1999 (anno dell'ultimo esercizio precedente all'operazione) quando, non facendo la società Waste Italia ancora parte del gruppo, le soglie di fatturato previste dalla legge n. 287/90 non risultavano superate.

L'Autorità ha tuttavia ritenuto che l'omissione non fosse scusabile, osservando che la disposizione del Formulario dovesse comunque essere interpretata alla luce dei principi comunitari e della relativa prassi applicativa, e in particolare dei chiarimenti forniti in proposito dalla Commissione che, nella sua comunicazione sul calcolo del fatturato, espressamente prevede che *“è sempre necessario apportare rettifiche che tengano conto di acquisizioni o cessioni successive alla data dei conti certificati. Questa procedura è indispensabile se si vogliono individuare le risorse oggetto della concentrazione”*⁵⁰. Conseguentemente, una società facente parte di un gruppo che proceda a un'acquisizione è tenuta a calcolare, ai fini della verifica della sussistenza di necessari adempimenti antitrust, una sorta di fatturato consolidato virtuale che comprenda il fatturato di tutte le imprese del gruppo, anche quando siano appena entrate a far parte di quest'ultimo.

L'Autorità ha pertanto concluso che entrambe le acquisizioni costituivano operazioni di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e che ciascuna omessa notificazione integrava una violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva, sanzionabile ai sensi dell'articolo 19, comma 2 della legge. Peraltro, nel determinare l'ammontare delle ammende, l'Autorità ha tenuto conto dell'assenza di dolo da parte dell'impresa e della collaborazione prestata da quest'ultima nel corso dell'istruttoria, della modesta incidenza concorrenziale di entrambe le concentrazioni, della comunicazione spontanea (seppure tardiva) delle due operazioni, nonché della circostanza attenuante della scarsa dimestichezza dell'impresa con le procedure antitrust e di quella aggravante della recidiva nel caso dell'omessa comunicazione dell'acquisizione di Im.Pa.Co. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha quindi disposto, nei confronti di Italcogim e per ciascuna delle due violazioni contestate, l'irrogazione di una sanzione limitata allo 0,0004% del fatturato realizzato dalla società, per un ammontare complessivo pari a circa 4 mila euro.

⁴⁹ Modalità per la comunicazione di un'operazione di concentrazione fra imprese, in Supplemento n. 2 al Bollettino n. 19/1996.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione sul calcolo del fatturato a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE C 66/25 del 2 marzo 1998, punto 27.

BLUGAS-SNAM

Nell'ottobre 2001, l'Autorità ha deliberato l'apertura di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Snam Spa e Snam Rete Gas Spa⁵¹, al fine di accertare la possibile sussistenza di violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE. L'istruttoria, avviata a seguito di una segnalazione da parte della società Blugas Spa, riguarda i presunti comportamenti abusivi posti in essere da Snam e Snam Rete Gas nell'assegnazione di capacità di trasporto sulla rete nazionale di gasdotti ai punti di entrata di importazione, e segnatamente dal punto di ingresso di Passo Gries, nel periodo maggio-settembre 2001 e per l'anno termico 2001-2002.

In particolare, mediante l'assegnazione prioritaria di capacità di trasporto ai possessori di contratti di fornitura di lungo periodo, Snam (a partire dal 1° luglio 2001 tramite la controllata Snam Rete Gas) avrebbe favorito l'accesso alla rete del proprio gas e di quello da essa stessa venduto ad alcune imprese al fine di ottemperare ai tetti antitrust di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164. Al tempo stesso, la ripartizione *pro-rata* della residua capacità di trasporto disponibile non avrebbe consentito di soddisfare le richieste di accesso di altri operatori che disponevano di gas acquistato da fornitori diversi da Snam, determinando pertanto effetti di penalizzazione o di esclusione di imprese concorrenti nel mercato della vendita di gas naturale a clienti liberalizzati (cosiddetti idonei). Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SUL REGIME DI AUTORIZZAZIONE ALL'IMPORTAZIONE DI GAS NATURALE DA PAESI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA

Nel luglio 2001 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi previsti dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo una segnalazione in merito alle disposizioni contenute all'articolo 3, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 164/00 e all'articolo 7 del decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ora Attività Produttive) del 27 marzo 2001 in materia di "piani di investimento" da presentarsi da parte dei richiedenti l'autorizzazione all'importazione di gas naturale dai paesi non appartenenti all'Unione Europea. In particolare, l'articolo 7, comma 1 del decreto ministeriale del 27 marzo 2001 dispone che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, il soggetto richiedente "*deve presentare un piano di investimenti atto a contribuire, anche mediante società controllate o collegate, allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas attraverso la realizzazione o il potenziamento di infrastrutture di approvvigionamento tramite gasdotti o terminali di GNL, di trasporto, di distribuzione, nonché di stoccaggio di gas*

⁵¹ La società Snam Rete Gas è stata costituita il 1° luglio 2001 per ottemperare alla norma contenuta nell'articolo 21 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che prevede la separazione societaria tra l'attività di trasporto di gas e le attività di approvvigionamento e vendita.

naturale nel territorio nazionale o nella piattaforma continentale italiana". La previsione muove da quanto disposto dal decreto legislativo n. 164/00, laddove lo stesso prescrive, all'articolo 3, comma 2, lettera e), tra i requisiti richiesti ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'importazione da paesi non appartenenti all'Unione Europea, la "*capacità, mediante opportuni piani di investimento, di contribuire allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas attraverso infrastrutture di approvvigionamento, trasporto o distribuzione, o attraverso la diversificazione geografica dei paesi produttori*".

Nella propria segnalazione, l'Autorità ha osservato che l'applicazione delle previsioni relative ai "piani di investimento" può produrre effetti distortivi sul mercato dell'approvvigionamento, in specie dell'importazione di gas naturale in Italia, a detrimento dei nuovi operatori che intendano fare il proprio ingresso sul mercato italiano. Con il prescrivere che il soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione ministeriale all'importazione di gas naturale da paesi extra UE debba presentare "piani di investimento" volti al potenziamento di infrastrutture nazionali si vengono a creare, infatti, per chi sia interessato a svolgere soltanto attività di importazione finalizzata alla commercializzazione finale del gas naturale in Italia, vincoli dettati, oltretutto dalla disponibilità di gas naturale, anche dalla ulteriore disponibilità di "sbocchi" di investimento. Tali vincoli possono penalizzare gli operatori che non possiedono una struttura verticalmente integrata o che non sono in grado di procurarsi "contatti" con soggetti terzi titolari delle infrastrutture sulle quali effettuare gli investimenti richiesti.

Inoltre, in deroga alla previsione di cui all'articolo 7, comma 1, il successivo comma 6 dello stesso articolo 7 del decreto ministeriale solleva dalla necessità di effettuare piani di investimento i soggetti che "*si approvvigionino da paesi produttori diversi da quelli dai quali erano in corso importazioni di gas alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164*" e, nella misura del 50%, i soggetti che "*si approvvigionino da paesi produttori che, alla data del presente decreto, contribuiscano al totale delle importazioni per meno del 15% ciascuno*". Tale previsione deriva da quanto indicato nell'articolo 3, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 164/00, che pone come alternativa al piano di investimenti la "*diversificazione geografica dei paesi produttori*".

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che tale previsione, se da un lato ha certamente il pregio di incentivare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, dall'altro è necessariamente subordinata al verificarsi di circostanze economiche o politiche che, in larga misura, non sono direttamente determinabili o influenzabili dalle singole imprese, per quanto esse ambiscano a realizzare detta diversificazione.

L'Autorità ha infine richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sui contenuti di una propria precedente segnalazione del

28 marzo 2000⁵², nella parte relativa alla disciplina delle attività di “*stoccaggio strategico*”. Tenuto conto della permanenza dell'unitarietà del controllo proprietario dell'attività di stoccaggio rispetto a quelle di approvvigionamento e vendita in capo al soggetto dominante della filiera del gas (Eni), e in considerazione della limitata disponibilità di nuovi siti destinabili allo stoccaggio in sede nazionale, l'Autorità ha ribadito l'opportunità di una revisione dei requisiti eccessivamente stringenti prescritti dal decreto legislativo n. 164/00 in merito allo stoccaggio strategico, al fine di ridurre il rischio di comportamenti discriminatori e restrittivi della concorrenza.

SERVIZI IDRICI

ENEL HYDRO-COMPAGNIA TECNICA ITALIANA DEPURAZIONE DELLE ACQUE

Nel dicembre 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla mancata notifica preventiva di un'operazione di concentrazione effettuata nell'ottobre 2000 dalla società Enel Hydro Spa, interamente controllata da Enel Spa, e comunicata all'Autorità solo successivamente alla sua realizzazione. L'operazione consisteva nell'acquisizione del controllo esclusivo da parte di Enel Hydro della società Compagnia Tecnica Italiana Depurazione delle Acque Srl (CTIDA), operante nella progettazione, produzione e gestione di impianti di trattamento delle acque reflue industriali.

A seguito dell'istruttoria, l'Autorità, mentre ha escluso l'esistenza di una volontà da parte di Enel di eludere il controllo preventivo sulla concentrazione, ha tuttavia ritenuto di dover procedere, ai sensi dall'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90, all'irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti di Enel Hydro. L'obbligo di comunicazione preventiva grava infatti sull'impresa che direttamente acquisisce il controllo, mentre il soggetto controllante ha la facoltà di adempiere in via sussidiaria.

Ai fini della determinazione dell'ammontare della sanzione, l'Autorità ha considerato da un lato, la modesta incidenza concorrenziale dell'operazione, tardivamente ma spontaneamente comunicata, e la collaborazione prestata dalle società Enel ed Enel Hydro nel corso del procedimento; dall'altro, la colpevolezza dell'omissione desumibile anche dall'appartenenza di Enel Hydro al gruppo Enel, sicuramente dotato delle conoscenze e delle risorse giuridico-economiche necessarie ad assicurare una piena consapevolezza degli obblighi derivanti dalla normativa concorrenziale e delle conseguenze connesse all'inosservanza di tali norme. L'Autorità ha quindi deliberato, nei confronti di Enel Hydro, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria limitata allo 0,1% del fatturato realizzato dalla società nell'anno 2000, per un importo complessivo pari a 11 mila euro.

⁵² NORME COMUNI PER IL MERCATO DEL GAS, in Bollettino n. 11/2000.

TRASPORTI

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori volti ad accertare l'esistenza di violazioni del divieto di abuso di posizione dominante (VERALDI-ALITALIA, ASSOVIAGGI-ALITALIA) e avviato un'istruttoria per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza a una diffida a eliminare infrazioni contestate (ASSOVIAGGI-ALITALIA). Al 31 marzo 2002 è ancora in corso un procedimento istruttorio, già descritto nella Relazione dello scorso anno, relativo alla contestuale applicazione da parte di 14 vettori di un supplemento tariffario della medesima entità per tutte le tratte nazionali, destinato a fronteggiare la crescita dei costi del carburante (COMPAGNIE AEREE-FUEL CHARGE).

VERALDI-ALITALIA

Nel novembre 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Alitalia Spa volto ad accertare l'esistenza di una 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 nel 1999 e nei primi otto mesi del 2000, da essa servita in situazione di sostanziale monopolio. L'istruttoria era stata avviata sulla base di numerose segnalazioni pervenute da utenti, associazioni di consumatori ed enti territoriali, che lamentavano l'applicazione sulla rotta in questione di condizioni di prezzo significativamente più onerose rispetto a quelle applicate sulla rotta Milano-Reggio Calabria, comparabile in termini di distanza e di bacino di utenza ma diversa in termini di struttura concorrenziale, essendo servita in concorrenza con Air One.

L'Autorità ha preliminarmente identificato quale mercato rilevante quello del trasporto aereo di linea di passeggeri sulla rotta Milano-Lamezia Terme, non essendo quest'ultima ritenuta sostituibile con altre rotte, né con altri mezzi di trasporto, in considerazione dell'elevata distanza che separa le due città. Su tale mercato è stata riscontrata la posizione dominante di Alitalia, evidenziata dalla detenzione, negli ultimi anni, di quote superiori al 90%; tale posizione è risultata protetta dall'esistenza di significative barriere all'ingresso, derivanti principalmente dall'ampiezza della rete di collegamenti nazionali operata da Alitalia e dai vantaggi che ne discendono in termini di reputazione, di economie di gamma e di capacità di fidelizzazione della clientela. Inoltre, Alitalia dispone di una notevole capacità di reazione concorrenziale, tale da condizionare le decisioni dei concorrenti in merito all'ingresso sui mercati in cui essa opera, a cui si accompagna una sostanziale indipendenza dei comportamenti rispetto ai consumatori e alla concorrenza.

In relazione alla valutazione delle condizioni di offerta del servizio praticate da Alitalia, l'Autorità ha osservato che il parametro dell'ingiustificata gravosità, di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90, debba essere interpretato, alla luce dei principi dell'ordinamento comunitario, come un più generale

criterio di iniquità alla cui stregua valutare i prezzi e le altre condizioni applicate dall'impresa dominante. Attesa la mancanza di un prezzo uniforme del servizio di trasporto aereo, la verifica del carattere iniquo dei prezzi applicati da Alitalia ha richiesto un'analisi articolata, che è stata condotta tenendo conto di tutte le componenti che contribuiscono a definire la politica tariffaria dell'impresa, ovvero: *i*) la ricchezza del ventaglio di profili tariffari offerti ai consumatori; *ii*) gli importi associati a ciascuno dei profili tariffari offerti; *iii*) la distribuzione dei posti disponibili ai vari profili tariffari offerti. Queste tre componenti della politica tariffaria si riflettono in ultima analisi in un indicatore sintetico rappresentato dal ricavo per passeggero, al quale è stato fatto riferimento al fine di verificare se le condizioni di vendita applicate dall'impresa dominante si fossero discostate in misura eccessiva dal valore economico della prestazione offerta. Anche alla luce delle esperienze maturate in ambito comunitario, tale verifica è stata condotta attraverso il ricorso a due metodologie di analisi: *i*) comparando i prezzi applicati da Alitalia sul mercato di riferimento a quelli profittevolmente praticati dalla stessa impresa su un altro mercato nel quale essa subisce una più sensibile pressione concorrenziale (mercato di confronto); *ii*) confrontando il prezzo di vendita con il costo di produzione del servizio, costo da determinarsi secondo criteri pertinenti e ragionevoli e sulla base delle informazioni disponibili circa i costi sostenuti dall'impresa stessa o da altre imprese nel mercato rilevante o in mercati a questo affini, che viene in sostanza assunto quale parametro per quantificare il valore economico della prestazione erogata.

In relazione alla prima metodologia di analisi, l'Autorità ha proceduto alla comparazione delle condizioni di offerta praticate da Alitalia sulla rotta Milano-Lamezia Terme con quelle praticate dallo stesso vettore sulla rotta Milano-Reggio Calabria. L'analisi condotta ha evidenziato, per la Milano-Lamezia Terme, una minore estensione del ventaglio di profili tariffari offerti, una sistematica superiorità degli importi richiesti per identici profili tariffari e l'allocazione di un minor numero di posti a tariffe più economiche. Tali differenze si sono tradotte in un livello di ricavo per passeggero superiore di circa il 50% rispetto a quello registrato sulla rotta Milano-Reggio Calabria, sia per il 1999 che per i primi otto mesi del 2000. Tuttavia, in presenza di perdite su quest'ultimo mercato, non è stato possibile formulare conclusioni certe in ordine alla iniquità dei prezzi praticati da Alitalia sulla rotta Milano-Lamezia Terme.

Con riferimento alla seconda metodologia di analisi, l'Autorità ha proceduto a una stima del valore della prestazione fornita da Alitalia sul mercato rilevante tramite la determinazione del costo unitario di produzione del servizio: a tale fine è stato preso in considerazione il costo unitario per passeggero trasportato che Alitalia ha sostenuto su un campione di rotte aventi caratteristiche di produzione del servizio affini a quella della Milano-Lamezia Terme e sulle quali l'impresa opera unitamente ad altri vettori. L'indicatore di costo così ottenuto è stato raffrontato al ricavo medio per passeggero realiz-

zato da Alitalia sul mercato rilevante. Dal confronto tra il ricavo per passeggero ottenuto sul mercato rilevante e il costo unitario stimato in base ai dati di costo relativi al campione di rotte prescelto è emerso un margine positivo pari al 32% nel 1999 e al 31% nei primi otto mesi del 2000. Tale margine, pur rappresentando un valore elevato, non è sembrato un indicatore inequivocabile di un'irragionevole sproporzione tra prezzo e valore economico della prestazione. Esso si è rivelato pertanto di incerta interpretazione ai fini della valutazione della iniquità delle condizioni di prezzo praticate da Alitalia nel mercato rilevante.

In conclusione, le risultanze istruttorie, pur evidenziando un divario tra la politica tariffaria adottata da Alitalia sulla rotta Milano-Lamezia Terme rispetto a quella adottata sulla rotta di confronto Milano-Reggio Calabria, non hanno fornito elementi probatori sufficienti a spiegare tale divario come frutto di un abuso di posizione dominante nelle politiche di prezzo adottate da Alitalia sulla prima rotta.

ASSOVIAGGI-ALITALIA

Nel giugno 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, in relazione a taluni comportamenti tenuti dalla società Alitalia Spa concernenti il sistema di provvigioni e incentivi applicato alle agenzie di viaggio per la vendita della propria biglietteria aerea. In particolare, l'istruttoria era stata avviata a seguito di alcune denunce pervenute dall'Associazione Italiana Agenzie di Viaggio e Turismo (Assoviaggi), nonché da singole agenzie, che lamentavano la natura discriminatoria delle commissioni corrisposte da Alitalia alle agenzie di viaggio per l'espletamento del servizio di biglietteria aerea. L'Autorità ha ritenuto che le condotte oggetto dell'istruttoria dovessero essere valutate sulla base dell'articolo 82 del Trattato CE in quanto suscettibili di influenzare gli scambi intracomunitari.

I mercati interessati sono stati identificati come quello dei servizi offerti dalle agenzie di viaggio alle compagnie relativamente al trasporto aereo e quello dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri verso e da località situate in Italia. Quanto al primo mercato, esso comprende i servizi che le agenzie di viaggio forniscono alle compagnie aeree, quali la pubblicizzazione delle diverse offerte, la consulenza fornita ai consumatori ai fini della scelta del servizio di trasporto aereo adeguato alle proprie esigenze e l'adempimento delle operazioni amministrative necessarie all'emissione di biglietti. Quale compenso per questi servizi, che rappresentano un'attività economica a sé stante, le compagnie aeree corrispondono delle commissioni basate sulle vendite di biglietti effettuate. Da un punto di vista geografico, tale mercato è risultato avere una dimensione coincidente con il territorio italiano, in considerazione del fatto che le compagnie aeree definiscono le condizioni contrattuali applicabili nei rapporti con le agenzie in maniera omogenea, prescindendo dalla localizzazione delle agenzie sul territorio nazionale. Si è escluso,

inoltre, che il mercato in questione potesse presentare dimensioni più ampie dal momento che i vettori acquistano i servizi di agenzia per il trasporto aereo all'interno dei confini nazionali e sono in grado di applicare alle agenzie condizioni diverse in ciascun paese. In relazione al trasporto aereo passeggeri di linea da e per l'Italia, ciascuna rotta servita da Alitalia costituisce potenzialmente un distinto mercato del prodotto e, pertanto, sono individuabili numerosi mercati del trasporto aereo verso e dall'Italia, a seconda delle esigenze dei passeggeri e dei mezzi di trasporto alternativi a disposizione. Sotto il profilo geografico, la vendita dei servizi di trasporto aereo avviene a condizioni uniformi all'interno del territorio italiano, presentando dunque una dimensione circoscritta a tale ambito.

L'Autorità ha accertato che Alitalia deteneva una posizione dominante sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo. Tale valutazione è stata effettuata alla luce di una serie di fattori, quali: la quota detenuta su tale mercato, la quota detenuta sul mercato del trasporto aereo passeggeri da e per l'Italia, l'autonomia dei comportamenti di Alitalia rispetto ai concorrenti e alle agenzie di viaggio, nonché i vantaggi informativi da essa detenuti nei confronti delle agenzie di viaggio. In primo luogo, l'Autorità ha osservato che, sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, Alitalia deteneva una quota compresa tra il 35% e il 45% del mercato, mentre il suo principale concorrente, Lufthansa, raggiungeva una quota tra il 10% e il 20% e i suoi cinque maggiori concorrenti realizzavano, nel loro insieme, una quota tra il 20% e il 30%. Sul mercato dei servizi di trasporto aereo di linea da e per l'Italia, invece, Alitalia presentava una quota compresa tra il 40% e il 50%, mentre i suoi tre principali concorrenti raggiungevano ciascuno una quota che non superava il 10%. L'Autorità ha inoltre rilevato come, alla luce di tali dati, nessuna agenzia di viaggio poteva realisticamente immaginare di non offrire i propri servizi di biglietteria aerea ad Alitalia senza subire un danno economico irreparabile e che ciò consentiva ad Alitalia di agire, nell'acquisto dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, in maniera indipendente dalle altre compagnie aeree che acquistavano i medesimi servizi.

In merito ai comportamenti contestati ad Alitalia, l'Autorità ha innanzitutto accertato che gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie di viaggio si configuravano quali premi di fedeltà. In base alla consolidata giurisprudenza comunitaria, le pratiche di sconto di un'impresa in posizione dominante sono abusive ove siano principalmente volte a incoraggiare la fedeltà del cliente e a impedire che vengano effettuati acquisti presso le imprese concorrenti del fornitore dominante. Dall'istruttoria è emerso che i sistemi di incentivazione applicati da Alitalia non commisuravano l'entità della commissione al volume di vendite effettuato dalle diverse agenzie in termini assoluti, bensì all'incremento delle vendite rispetto all'anno precedente. In tal senso essi erano legati alla fedeltà dell'agenzia piuttosto che ai guadagni di efficienza realizzati da Alitalia. Un'agenzia di viaggio poteva, infatti, percepire la commissione massima prevista anche laddove avesse venduto un numero di

biglietti limitato, a condizione che le sue vendite rappresentassero un significativo incremento rispetto a quelle dell'anno precedente. Analogamente, un'agenzia di viaggio con un volume di vendite ingente non avrebbe percepito commissioni supplementari per le economie di scala che consentiva ad Alitalia di realizzare, a meno che le sue vendite non fossero state pari o maggiori rispetto a quelle dell'anno precedente. Ciò ha determinato in capo a ciascuna agenzia un significativo incentivo non solo a mantenere il livello delle vendite di biglietteria Alitalia realizzato nell'anno precedente, ma anche a incrementare tale livello nella misura richiesta da Alitalia. Il carattere fidelizzante degli incentivi è risultato inoltre confermato dalla minaccia del ritiro da parte di Alitalia della piastrina necessaria all'emissione della sua biglietteria nei confronti delle agenzie di viaggio che non avessero raggiunto determinati obiettivi di vendita. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha qualificato come abusivi i sistemi di incentivazione delle vendite adottati da Alitalia in quanto idonei a determinare un forte effetto di fidelizzazione delle agenzie di viaggio e, dunque, a ostacolare la presenza sul mercato di vettori concorrenti. L'esistenza degli schemi incentivanti aveva pertanto contribuito al mantenimento, in capo ad Alitalia, di una posizione dominante, alterando le condizioni di concorrenza sull'insieme delle rotte da e per l'Italia.

L'Autorità ha inoltre ritenuto che gli schemi di incentivazione adottati da Alitalia costituissero un comportamento abusivo ai sensi dell'articolo 82 del Trattato anche in quanto consentivano l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, operando una discriminazione tra le diverse agenzie di viaggio. In particolare, prescindendo dal volume assoluto dei biglietti venduti dalle agenzie, tali schemi remuneravano in maniera diversa agenzie che vendevano la stessa quantità di biglietti, qualora la quantità di biglietti venduti nell'anno precedente fosse stata diversa; per contro, agenzie che raggiungevano volumi diversi potevano spuntare il medesimo tasso di commissione se le loro vendite di biglietti registravano lo stesso incremento percentuale rispetto all'anno precedente.

L'Autorità ha infine posto in evidenza che il comportamento contestato comportava conseguenze negative anche per i consumatori. I servizi di trasporto aereo, infatti, sono caratterizzati dalla presenza di una significativa mancanza di trasparenza, determinata sia dalla numerosità dei profili tariffari, sia dalle modalità con le quali tali profili sono prospettati all'utente. In altri termini, il consumatore si trova in una situazione di sostanziale carenza informativa rispetto alla offerta potenziale di tariffe relative alla tratta di suo interesse. In questa prospettiva, il servizio offerto dall'agenzia dovrebbe essere volto a colmare l'asimmetria informativa nella quale si trova il consumatore, al quale dovrebbero essere prospettate tutte le scelte per lui più vantaggiose. A fronte di schemi di incentivazione fidelizzanti quali quelli applicati da Alitalia, le agenzie erano invece inevitabilmente indotte a comportamenti che avevano come effetto quello di ridurre la già scarsa trasparenza che caratterizza le tariffe del trasporto aereo.

L'Autorità ha concluso che la condotta di Alitalia integrasse gli estremi di una violazione dell'articolo 82, comma 1, lettere *b*) e *c*) del Trattato CE e ne ha riscontrato la gravità, anche in quanto idonea a limitare gli effetti benefici della liberalizzazione del settore del trasporto aereo in atto a livello comunitario. L'Autorità ha pertanto condannato Alitalia al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria pari a circa 26.8 milioni di euro, corrispondente all'1,3% del fatturato di Alitalia relativo ai servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia, disponendo inoltre la presentazione, entro 90 giorni dalla notificazione del provvedimento di chiusura d'istruttoria, di una relazione in merito alle misure adottate per rimuovere le infrazioni accertate.

Nell'ottobre 2001 Alitalia ha presentato una relazione indicante alcune misure che sarebbero state adottate dal vettore a partire dal 1° gennaio 2002. In particolare, tali misure consisterebbero, tra l'altro: *i*) nella eliminazione di meccanismi di incentivazione relativi al fatturato conseguito dall'agenzia nell'anno precedente; *ii*) nel riconoscimento di commissioni relative a scaglioni di fatturato di agenzia predeterminati e indipendenti dai risultati conseguiti dalla medesima agenzia nell'anno precedente; *iii*) nella possibilità di considerare, ai fini del riconoscimento delle commissioni, anche il raggiungimento da parte delle agenzie di predeterminati livelli di qualità del servizio e di standard di efficienza, che si traducano in significativi risparmi di costi per Alitalia. Tuttavia, successivamente a tale data, Alitalia ha omesso di trasmettere documentazione idonea a comprovare l'effettiva applicazione dei nuovi schemi di incentivazione a favore delle agenzie di viaggio. Pertanto, nel marzo 2002 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Alitalia per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 15, comma 2 della legge n. 287/90 nei casi di inottemperanza alla diffida a eliminare le infrazioni contestate. Al 31 marzo 2002 il procedimento di inottemperanza è in corso.

TRASPORTI FERROVIARI

PARERE SULLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Nel febbraio 2002 l'Autorità è intervenuta con un parere trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Economia e Finanze e al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di segnalare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'articolo 6 del disegno di legge in discussione alla Camera dei Deputati, recante "*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*" (AC 2032).

La norma concerne l'affidamento della progettazione esecutiva e la costruzione delle infrastrutture ferroviarie relative alla realizzazione del progetto Alta Velocità. In proposito, l'Autorità ha ricordato come inizialmente tali attività fossero state affidate, mediante atto di concessione, da Ferrovie dello Stato Spa alla società Treno Alta Velocità - TAV Spa e fosse stato pre-

visto a carico della società concessionaria di avvalersi, nell'adempimento delle relative prestazioni, di *general contractor* scelti da (o garantiti da) “*uno dei principali gruppi industriali italiani*”. In seguito, le convenzioni attuative avevano individuato i soggetti ai quali affidare la realizzazione secondo adeguati standard qualitativi e nel rispetto dei termini prefissati. Successivamente, l'articolo 131, comma 2 della legge 23 dicembre 2001, n. 388 (legge finanziaria 2001), aveva previsto che per la progettazione esecutiva e i lavori di costruzione delle infrastrutture ferroviarie per il sistema dell'Alta Velocità, non ancora iniziati alla data di entrata in vigore della stessa legge, dovesse provvedersi a un nuovo affidamento tramite gara, in conformità con la vigente normativa comunitaria e nazionale in tema di lavori pubblici e di appalti. L'articolo 131 della legge n. 388/00 aveva, altresì, revocato le concessioni rilasciate alla TAV dall'Ente Ferrovie dello Stato per la parte concernente i lavori di costruzione. L'articolo 6 del disegno di legge oggetto di segnalazione disponeva l'abrogazione dell'articolo 131, comma 2 della legge n. 388/00, stabilendo che le concessioni rilasciate a TAV da Ferrovie dello Stato, e i sottostanti rapporti instaurati da TAV Spa con i *general contractor* concernenti le opere di progettazione esecutiva e di costruzione delle infrastrutture ferroviarie per il sistema dell'Alta Velocità, proseguissero senza soluzione di continuità.

Pur condividendo l'obiettivo di realizzare in Italia infrastrutture ferroviarie comparabili con quelle presenti in altri paesi europei, l'Autorità ha rilevato che tale disposizione non appariva coerente con le direttive comunitarie dettate in materia di appalti pubblici, attuate in Italia con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158. Infatti, la prospettata abrogazione dell'articolo 131, comma 2 della legge n. 388/00, comportando una reviviscenza dell'affidamento diretto delle opere la cui realizzazione non è ancora iniziata, eluderebbe l'obbligo di gara sancito dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

Inoltre, l'Autorità ha sottolineato che la proposta abrogazione risulta incompatibile con i principi generali posti a tutela della concorrenza. Come già affermato in molteplici occasioni⁵³, l'Autorità ha infatti ribadito che il ricorso al raffronto concorrenziale tra gli operatori rappresenta lo strumento più idoneo al fine di individuare le imprese che siano in grado di realizzare le opere affidate in modo efficiente sia da un punto di vista produttivo che organizzativo, così da garantire la minimizzazione dei relativi costi; con particolare riguardo al settore delle infrastrutture ferroviarie, il meccanismo di gara fondato su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti, sanciti dalla disciplina comunitaria e nazionale, risulta essere la procedura concorrenziale più idonea ad attuare gli obiettivi di efficienza e di qualità funzionali alla realizzazione delle opere relative all'alta velocità. Infine, l'Autorità ha auspicato che, laddove il legislatore ritenga opportuno conser-

53 Cfr. INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DELL'ALTA VELOCITÀ, in Bollettino n. 1-2/96.

vare un impianto concessorio per l'affidamento della progettazione ed esecuzione dell'alta velocità, tale affidamento o la connessa individuazione del *general contractor* avvengano tramite una selezione competitiva conforme alla normativa comunitaria e nazionale in tema di appalti e ai principi posti a tutela della concorrenza.

TRASPORTI SU STRADA

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE). L'Autorità ha, inoltre, sanzionato due inottemperanze all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTIV-SAIA TRASPORTI, SAIA BUS-AEM-KM).

EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE

Nel settembre 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Autostrade Spa per inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90. In particolare, nel marzo 2000 l'Autorità aveva autorizzato l'acquisizione della società Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade da parte della società Edizioni Holding Spa, subordinatamente al rispetto di alcuni impegni⁵⁴.

Il procedimento di inottemperanza nei confronti di Autostrade ha avuto per oggetto 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. In particolare, nel marzo 2001, Autostrade aveva presentato una richiesta di riesame del provvedimento di autorizzazione della concentrazione e di proroga, fino al 31 dicembre 2003, del termine delle concessioni per i servizi di ristoro scadute il 31 dicembre 2000. La società aveva

⁵⁴ L'operazione era stata autorizzata subordinatamente al rispetto delle seguenti condizioni: *i*) che Autostrade e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumessero direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidassero a terzi la fornitura di tale servizio attraverso le procedure previste dall'articolo 4 delle convenzioni stipulate con l'ANAS; *ii*) 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 *i*), inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti; *iii*) 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).

motivato la propria richiesta affermando di aver intrapreso un programma di sviluppo delle aree di servizio della rete (realizzazione di motel, *business centre*, servizi finanziari, aree di intrattenimento, ecc.), che prevedeva l'attuazione di un processo di sperimentazione su alcune aree individuate in relazione alle caratteristiche di potenzialità e di traffico. Secondo Autostrade, la proroga richiesta avrebbe consentito di procedere ai nuovi affidamenti sulla base di valutazioni che tengano conto dei modelli gestionali che emergeranno dalla sperimentazione.

L'Autorità ha ritenuto che il progetto di sviluppo delle aree intrapreso dalla società Autostrade fosse suscettibile di incidere significativamente sulla struttura, sul contenuto e sul valore della concessione dei servizi di ristoro sulla rete autostradale. In tale contesto, la proroga è apparsa necessaria al fine di valutare compiutamente l'esito della sperimentazione in corso e il suo impatto sulla redditività delle aree di servizio prima che fossero nuovamente affidate e, dunque, funzionale ad assicurare la corretta operatività delle future procedure competitive di assegnazione dei servizi di ristoro sulla rete autostradale. Atteso tuttavia che la proroga appariva suscettibile di determinare alcune distorsioni nell'assetto concorrenziale del mercato interessato, l'Autorità ha deliberato di accogliere l'istanza di riesame presentata dalla società Autostrade, con la prescrizione del pieno rispetto delle seguenti ulteriori condizioni: *i*) che Autogrill non partecipi nel 2003 alle procedure competitive di assegnazione di tutti i punti di ristoro per i quali la relativa concessione sarebbe scaduta il 31 dicembre 2000; *ii*) che Autostrade estenda la sperimentazione in corso sulla propria rete autostradale ad aree di servizio nelle quali l'attività di ristoro sia affidata ad operatori diversi da Autogrill; *iii*) che Autostrade differenzi il termine delle concessioni di servizi di ristoro che verranno messe a gara a partire dal 2002 in modo da evitare l'assegnazione contestuale di più del 33% delle concessioni.

Ritenendo che, a seguito del riesame del provvedimento di autorizzazione della concentrazione, fossero venute meno le ragioni per procedere nell'istruttoria di inottemperanza avviata, l'Autorità ha concluso il procedimento deliberando che non vi era luogo a provvedere.

SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APTV-SAIA TRASPORTI

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti delle società Saia Bus Srl, Autoservizi Del Barba Srl e APTV Spa per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava la creazione di un'impresa comune, denominata Saia Trasporti e controllata congiuntamente da Saia Bus e Autoservizi del Barba, alla quale venivano trasferite le attività svolte dalle imprese madri nei settori del trasporto di persone su autobus per le linee extraurbane nell'area di Brescia e di noleggio di autobus da rimessa con conducente. L'impresa comune era destinata a svolgere stabilmente tutte le funzioni proprie di un'entità autonoma ed era a tal

fine dotata delle risorse necessarie per l'esercizio autonomo e durevole della attività di impresa.

L'operazione, comportando la costituzione di un'impresa comune di natura concentrativa, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione di tale operazione era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. Peraltro, in considerazione del fatto che le parti avevano provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, la concentrazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare alle società Saia Bus e Autoservizi Del Barba una sanzione amministrativa pari allo 0,015% del loro fatturato, rispettivamente, di 1.394 euro e di 568 euro.

SAIA BUS-AEM-KM

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla violazione dell'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione da parte delle società Saia Bus Srl e Azienda Energetica Municipale Spa (AEM). L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava la creazione di un'impresa comune, denominata KM Spa e controllata congiuntamente da Saia Bus e da AEM, destinata a operare nella gestione del trasporto di persone su autobus per le linee urbane ed extraurbane nell'area di Cremona e nel noleggio di autobus da rimessa con conducente. All'impresa comune erano trasferiti i rami d'azienda delle imprese madri, le quali cessavano di operare nella provincia di Cremona. Per svolgere stabilmente tutte le funzioni proprie di un'entità autonoma, KM era dotata delle risorse necessarie per l'esercizio autonomo e durevole della attività di impresa.

L'operazione in esame, comportando la costituzione di un'impresa comune di natura concentrativa, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione di tale operazione era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. 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 Saia Bus e AEM una sanzione amministrativa pari allo 0,015% del loro fatturato, rispettivamente, di 1.394 euro e di 10.948 euro.

ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

Nel corso del 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione a presunti comportamenti abusivi nel mercato della messa a disposizione dei bacini di carenaggio nel porto di Napoli (ONI E ALTRI-CANTIERI DEL MEDITERRANEO) ed effettuato un intervento di segnalazione sulla regolamentazione delle operazioni di bunkeraggio nel porto di Palermo (SEGNALAZIONE SULL'ATTIVITÀ DI REGOLAMENTAZIONE DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI PALERMO).

Al 31 marzo 2002 è ancora in corso un'istruttoria, già descritta nella Relazione dello scorso anno, concernente una presunta violazione del divieto di abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di traghettamento di merci gommate attraverso lo stretto di Messina (DIANO TOURIST-FERRYBOAT-CARONTE SHIPPING).

ONI E ALTRI-CANTIERI DEL MEDITERRANEO

Nel maggio 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Cantieri del Mediterraneo Spa (Camed) e della controllata Bacini Napoletani Spa (BN) per presunto abuso di posizione dominante nel mercato della messa a disposizione dei bacini di carenaggio nel porto di Napoli. Il bacino di carenaggio è una costruzione artificiale che comunica con il mare, munita di pompe che ne consentono il prosciugamento, ponendo così a secco l'imbarcazione ospitata. Il bacino è concepito per permettere interventi di riparazione, manutenzione e pulizia della parte immersa dell'imbarcazione (l'opera viva).

L'istruttoria è stata avviata a seguito di alcune denunce effettuate da società attive nella riparazione e manutenzione navale all'interno del porto di Napoli che lamentavano che BN, concessionaria esclusiva di aree demaniali per la gestione dei principali bacini di carenaggio del porto di Napoli, avrebbe adottato comportamenti volti a ostacolare l'accesso a tali bacini alle imprese che svolgono l'attività di riparazione e manutenzione di navi, sia attraverso l'assenza di trasparenza circa la disponibilità dei bacini, sia mediante l'omissione o il ritardo nella presentazione delle quotazioni per l'utilizzo degli stessi, sia, infine, tramite opposizioni motivate da ragioni tecniche e di sicurezza. BN avrebbe, inoltre, applicato condizioni particolarmente onerose per l'accesso alle banchine e discriminatorie a favore della società controllante Camed.

I bacini di carenaggio rappresentano una infrastruttura essenziale per svolgere interventi di riparazione e manutenzione sulla parte immersa di una nave. BN, in quanto concessionaria esclusiva per l'esercizio di tutti i bacini di carenaggio del porto di Napoli eccetto uno, solo parzialmente sostituibile con gli altri, detiene una posizione dominante su tale mercato. L'istruttoria è volta ad accertare se i comportamenti adottati da BN nella definizione delle condizioni di accesso ai bacini di carenaggio del porto di Napoli e nella determinazione dei prezzi per il relativo utilizzo impediscano od ostacolino l'attività delle imprese che svolgono attività di manutenzione e riparazione delle navi nel porto di Napoli, in concorrenza con la società controllante Camed. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SULL'ATTIVITÀ DI REGOLAMENTAZIONE DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI PALERMO

Nel marzo 2001 l'Autorità ha effettuato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito ad alcune disposizioni contenute nell'ordinanza n. 3 del 9 febbraio 1998 adottata dall'Autorità portuale di

Palermo al fine di regolamentare le operazioni di bunkeraggio nel porto di Palermo. In particolare, l'ordinanza prevedeva l'obbligo, per le imprese che prestano tramite autobotti il servizio di rifornimento di combustibili liquidi e oli lubrificanti alle unità navali, di approvvigionarsi presso l'unico deposito di carburanti sito in ambito portuale, la cui gestione è stata affidata in concessione alla società Commissionaria Petroli Srl a partire dal febbraio 1998.

L'Autorità ha ritenuto che l'ordinanza, escludendo la possibilità per tali imprese di rifornirsi di carburante da depositi esterni all'area portuale e favorendo dunque il passaggio da una struttura di mercato caratterizzata dalla presenza dal lato dell'offerta di più operatori in regime di concorrenza a una struttura monopolistica, fosse suscettibile di comportare distorsioni della concorrenza nelle attività di approvvigionamento di carburante nel porto di Palermo non giustificate da motivazioni inerenti la tutela della sicurezza in ambito portuale. L'Autorità ha inoltre evidenziato il rischio che l'ordinanza potesse indurre l'adozione, da parte dell'impresa concessionaria del deposito di carburanti, di comportamenti abusivi nel mercato dei servizi di bunkeraggio su cui essa opera in concorrenza con altre imprese, impedendo o ostacolando l'accesso di queste ultime all'infrastruttura di cui essa è titolare. L'Autorità ha, pertanto, auspicato la modifica dell'ordinanza n. 3/98 e l'adozione di una regolamentazione delle attività di bunkeraggio idonea a consentire alle imprese che offrono tali servizi la più ampia possibilità di approvvigionamento.

TELECOMUNICAZIONI

L'evoluzione concorrenziale e gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 2001 risulta confermata la tendenza registrata negli ultimi anni in Italia a un incremento del numero di operatori licenziatari per l'installazione di reti e per la fornitura di servizi di telecomunicazioni. Tuttavia, tale tendenza non è stata accompagnata a una crescita proporzionale delle attività svolte dai licenziatari, né a un significativo aumento del grado di concorrenzialità dei diversi mercati di settore. Ciò, probabilmente, in ragione sia degli ingenti investimenti richiesti per l'attivazione delle reti e dei relativi servizi, con particolare riferimento, ad esempio, ai costi per l'acquisizione delle licenze UMTS, che del generale andamento del ciclo economico e dei mercati finanziari internazionali.

La struttura del mercato dei servizi di comunicazione mobile oggi risulta peraltro caratterizzata da una significativa concentrazione a favore dei primi due operatori (Tim e Omnitel). Inoltre, il processo di disaggregazione dell'anello locale della rete telefonica pubblica commutata (*unbundling del local loop*) - processo oggetto di una articolata attività di regolamentazione, finalizzato a svincolare gli operatori concorrenti dalla dipendenza tecnologica dall'operatore *incumbent* - non è a tutt'oggi ancora pienamente operativo.

Sebbene l'ottenimento delle licenze per la fornitura di servizi di telefonia fissa non sembri costituire, al momento, un'importante barriera all'entrata⁵⁵, nel corso del 2001 si è verificata un'inversione di tendenza rispetto al *trend* che aveva caratterizzato gli anni immediatamente precedenti, con il proliferare di operatori regionali e locali. Nel periodo di riferimento si è assistito, inoltre, a numerosi fenomeni aggregativi tra gli operatori licenziatari di dimensioni minori e presenti a livello locale, talvolta finalizzati anche al coordinamento operativo, ma volti soprattutto a contenere i costi.

Soltanto con la conclusione effettiva del processo di *unbundling* del *local loop*, gli operatori potranno fornire servizi di telefonia fissa in concorrenza con Telecom Italia, senza dipendere totalmente da quest'ultima per l'accesso all'ultimo miglio; attualmente, nessuno dei principali operatori offre commercialmente servizi di telefonia fissa utilizzando in modo disaggregato la rete locale di Telecom Italia e quindi tali servizi vengono offerti ancora prevalentemente utilizzando la rete di Telecom Italia con modalità *carrier pre-selection* o, addirittura, in *carrier selection*.

La perdurante rilevanza dei servizi di interconnessione per lo sviluppo della concorrenza in Italia nei servizi di rete fissa è stata ribadita nel recente parere reso dall'Autorità su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale sono stati evidenziati gli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'attuale tempistica di presentazione e approvazione dell'Offerta di Interconnessione di Riferimento. Inoltre, pur esprimendo apprezzamento per la scelta di definire le condizioni economiche dei servizi di interconnessione sulla base della valorizzazione degli elementi di rete utilizzati a costi correnti (e non più a costi storici), l'Autorità ha sottolineato il necessario carattere transitorio di tale metodologia, in quanto adottabile, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, solo in assenza di una contabilità certificata e basata sulla definizione di costi incrementali di lungo periodo. Al riguardo, l'Autorità ha posto in evidenza che la metodologia a costi correnti non sembra prendere in considerazione potenziali inefficienze industriali, operative o amministrative del gestore della rete, ribadendo che la migliore metodologia dal punto di vista concorrenziale vada individuata nella valorizzazione secondo il criterio dei costi prospettici incrementali di lungo periodo (PARERE IN MERITO ALLA VALUTAZIONE E RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI RIFERIMENTO 2001 DI TELECOM ITALIA).

L'inoperatività delle disposizioni in materia di *unbundling* del *local loop* e, conseguentemente, la circostanza secondo la quale Telecom Italia detiene una posizione dominante nel mercato della connettività su base locale che si

⁵⁵ Si consideri che, alla data del 30 marzo 2001, le licenze complessivamente rilasciate per l'installazione di reti e/o la fornitura di servizi di telefonia fissa risultavano essere 198 per 151 operatori, laddove questi ultimi risultavano essere solo 95 a fine 1999.

situa a monte rispetto a quelli nei quali si trova ad operare in concorrenza con altri operatori, ha condotto peraltro l'Autorità, nel corso del 2001, a rilevare comportamenti escludenti attuati da tale società nei mercati dei servizi di accesso a Internet e di trasmissione dati e servizi a valore aggiunto. È stata infatti individuata una strategia di Telecom Italia avente il fine di preservare la propria posizione dominante sia nel mercato a monte che in quello dei servizi finali, strategia sostanziata in rifiuti ingiustificati a fornire circuiti diretti analogici in banda base e in comportamenti discriminatori consistenti nella commercializzazione di servizi finali basati sull'applicazione di tecnologie innovative (servizi ADSL e x-DSL) senza formulare una idonea offerta all'ingrosso (*wholesale*) atta a consentire ai concorrenti di operare in condizioni di parità sui mercati. L'Autorità ha rilevato che Telecom Italia, attraverso l'illegittimo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalla posizione di monopolio di fatto nel mercato a monte della fornitura dei servizi di connettività locale, anche grazie alla sua natura di operatore verticalmente integrato nella rete e nei servizi, e in quanto operatore in posizione dominante nei mercati a valle, aveva limitato gli accessi a tali mercati, impedendo lo sviluppo tecnologico a danno dei consumatori (INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL).

La constatazione del perdurare della posizione di quasi monopolio detenuta da Telecom Italia nell'ambito dei servizi di accesso locale ha costituito il punto di partenza del parere reso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, e pubblicato nel novembre 2001, in relazione all'assegnazione delle frequenze per la realizzazione di reti di accesso radio con tecnologia *wireless local loop*. In tale parere l'Autorità ha sottolineato come la concorrenza potrebbe trovare un indubbio giovamento dalla possibilità offerta ai nuovi entranti di accedere direttamente agli utenti finali mediante la realizzazione di reti radio proprietarie. Al riguardo, l'Autorità ha giudicato necessario l'inasprimento delle misure asimmetriche a sfavore di Telecom Italia proposte dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni attraverso più severi limiti alla possibilità a questa offerta di acquisire frequenze e operare attraverso le tecnologie in questione (PARERE SULL'ASSEGNAZIONE DI FREQUENZE PER RETI RADIO A LARGA BANDA PUNTO-MULTIPUNTO E MISURE ATTE A GARANTIRE CONDIZIONI DI EFFETTIVA CONCORRENZA).

L'ingresso di Telecom Italia in mercati dei prodotti innovativi ha, inoltre, assunto rilievo antitrust sotto il profilo dell'ottemperanza alle condizioni poste per il via libera all'acquisto delle emittenti TMC e TMC2 (ora La Sette) del gruppo Cecchi Gori Communications, nel provvedimento del gennaio 2001⁵⁶. Nel corso del procedimento l'Autorità ha esaminato se Telecom Italia avesse effettivamente ottemperato all'obbligo di concedere ai concorrenti potenziali l'accesso a tutte le infrastrutture civili a sua disposizione per consentire agli operatori interessati la posa di cavi in fibra ottica per la fornitura

⁵⁶ Decisione SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS, in Bollettino n. 3/2001.

dei servizi interattivi e multimediali. Le risultanze istruttorie hanno, peraltro, evidenziato che i ritardi lamentati dai concorrenti non erano ascrivibili a strategie escludenti di Telecom Italia, quanto a oggettive difficoltà nell'individuazione di iniziative da assumere e a difficoltà di natura tecnica (SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS⁵⁷).

La natura verticalmente integrata di Telecom Italia ha assunto, inoltre, rilievo nel parere sulla fornitura del servizio di instradamento del traffico internazionale uscente da parte di Telecom Italia. L'Autorità ha, infatti, rilevato come la circostanza che Telecom Italia, oltre a rappresentare il principale fornitore di servizi di instradamento agli altri operatori di telecomunicazioni attraverso la propria rete, si trovi in concorrenza con tali operatori nell'offerta di servizi finali di telefonia internazionale attraverso le sue divisioni commerciali, esponga i concorrenti al rischio di comportamenti discriminatori nella determinazione delle condizioni economiche praticate sui servizi di instradamento del Traffico Internazionale Uscente. L'Autorità si è quindi espressa mettendo in discussione l'orientamento assunto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di consentire a Telecom Italia una completa libertà di negoziazione, richiamando l'importanza del rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi nell'ambito delle offerte formulate dall'operatore in posizione dominante (PARERE SULLA FORNITURA DEL SERVIZIO DI INSTRADAMENTO DEL TRAFFICO INTERNAZIONALE USCENTE DA PARTE DI TELECOM ITALIA).

Servizi di telefonia mobile

Nel mercato dei servizi di telefonia mobile gli operatori licenziatari⁵⁸ mostrano quote di mercato ancora eterogenee, nonostante l'incremento del loro numero avvenuto negli ultimi 5 anni.

TAVOLA 1 - Evoluzione delle quote del mercato dell'offerta di servizi di telefonia mobile in Italia(*)

<i>Gestore</i>	<i>dic-95</i>	<i>dic-96</i>	<i>dic-97</i>	<i>dic-98</i>	<i>dic-99</i>	<i>dic-00</i>	<i>ago-01</i>
Tim	98,5%	88,9%	79,1%	69,8%	61,2%	51,2%	48,3%
Omnitel	1,5%	11,1%	20,9%	30,2%	34,5%	36,8%	34,6%
Wind	-	-	-	-	4,3%	10,7%	14,2%
Blu	-	-	-	-	-	1,3%	2,9%
Totale	100%						

(*) Le quote di mercato sono calcolate come rapporto tra il numero di utenti di un gestore sul numero di utenti totale. Al momento, non è possibile calcolare le quote di mercato espresse in termini di valore delle vendite. A tale proposito giova rilevare che gli studi di settore riportano principalmente dati espressi in termini di numero di utenti.

La TAVOLA 1 evidenzia che, dalla fine del 1995 ad oggi, in seguito all'entrata di due nuovi gestori (Wind e Blu), la quota di mercato di Tim si è

⁵⁷ Il caso è descritto nella parte dedicata alla radiodiffusione.

⁵⁸ Oltre a Tim, Omnitel, Wind e Blu per il servizio GSM-DCS1800 (si ricorda che Tim dispone anche della tecnologia TACS) si considerino anche i nuovi entranti H3G e IPSE 2000, titolari di licenze per la fornitura del servizio UMTS.

contratta, passando da una situazione di monopolio di fatto a una quota che nel 2001 è scesa per la prima volta al di sotto del 50%. Inoltre, dalla tabella si evince che l'entrata nel mercato del gestore Blu e il consolidamento della posizione di Wind hanno inciso anche sulla quota detenuta da Omnitel che nell'agosto 2001 è scesa lievemente rispetto al valore del dicembre 2000.

Il confronto internazionale evidenzia che, anche se l'Italia si pone sostanzialmente in linea con le evoluzioni registrate nei principali paesi industrializzati con riferimento al numero degli operatori mobili, l'erosione della quota di mercato di Tim si è rivelata più lenta rispetto a quanto avvenuto in alcuni paesi europei, quali ad esempio la Gran Bretagna e la Germania.

Con riferimento alle licenze per il servizio di comunicazioni mobili UMTS, che si stima sarà operativo non prima della seconda metà del 2002, gli aggiudicatari della licitazione conclusa nel mese di ottobre 2000 per il rilascio delle cinque licenze UMTS sono stati i tre operatori già presenti nel mercato delle comunicazioni mobili, Tim, Omnitel e Wind, e due nuovi operatori, Ipse 2000 e H3G.

In relazione a tale gara l'Autorità ha concluso nel corso del 2001 un procedimento ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, che aveva preso spunto dalla mancata partecipazione di Blu alla fase dei rilanci. Al termine della attività istruttoria l'Autorità ha rilevato l'assenza di elementi che rivelassero l'esistenza di accordi o pratiche concordate sottolineando che, sebbene le regole previste nel disciplinare di gara avevano agevolato la diffusione delle informazioni, i comportamenti tenuti dagli operatori e, in particolare da Blu, potevano trovare una spiegazione diversa rispetto all'intento collusivo, ovvero essere determinati dalle difficoltà finanziarie delle imprese a seguito dell'esito delle gare tenute in altri paesi europei che avevano portato alla mancata ricomposizione dei dissidi all'interno della compagine azionaria di Blu (GARA UMTS).

La posizione dell'Autorità in relazione alla necessità di fornire un deciso impulso allo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi di telefonia mobile ha trovato espressione nei due pareri resi, rispettivamente, nel dicembre 2001 e nel marzo 2002 all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia di portabilità del numero. In entrambi i pareri è stato ribadito che l'introduzione della portabilità del numero, rimuovendo un importante ostacolo all'entrata di nuovi operatori, costituisce uno strumento improcrastinabile e insostituibile per stimolare la concorrenza, rendere efficace l'entrata di nuovi concorrenti e, quindi, favorire una redistribuzione delle quote di mercato a favore degli operatori più efficienti e una riduzione dei prezzi praticati alla clientela (PARERI IN MATERIA DI PORTABILITÀ DEL NUMERO SU RETI MOBILI).

Sistemi di radiocomunicazione mobile privata

L'offerta dei sistemi di radiocomunicazione mobile privata nel mercato italiano si configura come altamente concentrata, stante la presenza di un numero ridotto di operatori comunitari e statunitensi, quali Ericsson

Telecomunicazioni, Simoco Italia e Motorola, che operano in Italia attraverso le loro filiali con quote di mercato contenute rispetto a quella detenuta dalla società Marconi che nell'ambito dei sistemi PMR (*“Professional Mobile Radio”*), relativamente ai soli sistemi analogici, non è mai scesa al di sotto del 31% nel triennio 1997-1999, mentre nel 2000 è stata pari al 33%. Inoltre, il Gruppo Marconi si configura da oltre trent'anni quale fornitore storico delle reti analogiche a copertura regionale e metropolitana per le Forze di Polizia italiane. Una nuova spinta propulsiva alla domanda nei diversi comparti sarà impressa dal processo di digitalizzazione che, a partire dalle reti destinate alle Forze di Polizia, porterà alla graduale sostituzione degli impianti analogici esistenti.

Il mercato della fornitura di sistemi radiomobili destinati alle Forze di Polizia appare, allo stato, il solo comparto che presenta prospettive certe di sviluppo a breve termine. Nel corso del 2002 l'Autorità ha accordato, in seguito alla modifica degli accordi notificati, un'autorizzazione in deroga all'intesa tra Nokia e Marconi per lo svolgimento in comune di attività di ricerca e sviluppo finalizzata alla realizzazione dell'interoperabilità tra reti e la partecipazione congiunta a due delle sei gare che saranno indette dal Ministero degli Interni per la fornitura di sistemi destinati alle Forze di Polizia italiane entro giugno 2003. L'autorizzazione dell'Autorità è giunta a seguito dell'assunzione da parte del Consorzio di precisi impegni in relazione alle condizioni di concessione di brevetti e di accesso alle specifiche tecniche delle reti installate, tali da non precludere la partecipazione dei terzi alle procedure ad evidenza pubblica in questione. Nella valutazione ha inoltre assunto rilievo il beneficio che deriverà all'utilizzatore finale dall'interoperabilità tra reti analogiche e digitali e, in particolare, tra reti digitali di operatori diversi (NOKIA ITALIA-MARCONI MOBILE-OTE).

GARA UMTS

Nel giugno 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle imprese che avevano preso parte alla gara per il rilascio delle licenze per il servizio di comunicazioni mobili di terza generazione UMTS (Tim Spa, Omnitel Pronto Italia Spa, Wind Telecomunicazioni Spa, H3G Spa, già Andala Opco, Ipe 2000 Spa e Blu Spa), deliberando che dagli accertamenti istruttori svolti non erano emersi elementi comprovanti l'esistenza di un'intesa tra i partecipanti alla procedura concorsuale.

L'Autorità aveva avviato l'istruttoria a seguito della conclusione della gara, tenutasi nell'ottobre 2000, avente ad oggetto l'assegnazione di cinque licenze individuali per l'installazione e l'esercizio di sistemi di comunicazione UMTS. In particolare, il bando di gara prevedeva la possibilità, qualora il numero degli offerenti fosse stato uguale o inferiore a cinque, di ridurre il numero delle licenze aggiudicabili prima che avesse inizio la fase dei miglioramenti competitivi, così da assicurare una concorrenza effettiva tra i partecipanti alla gara. La gara si era conclusa anticipatamente a seguito della comu-

nicazione di rinuncia presentata dalla società Blu e dell'impossibilità di proseguire riducendo il numero delle licenze assegnabili, essendo già stata avviata la fase dei miglioramenti competitivi.

La decisione assunta da Blu di ritirarsi dalla gara aveva indotto a ipotizzare l'eventualità di un'intesa, nella forma di accordo o di pratica concordata, tra due o più partecipanti alla gara, volta a restringere la concorrenza nel mercato dell'acquisizione delle licenze per i servizi di comunicazioni mobili di terza generazione. L'ipotesi della sussistenza di un'intesa appariva plausibile anche in considerazione del contesto competitivo in cui si era svolta la gara, caratterizzato da un ridotto numero di partecipanti, alcuni dei quali già operanti nel settore delle comunicazioni mobili, e della particolare rilevanza dell'acquisizione della licenza per il successivo esercizio del servizio UMTS.

Dagli accertamenti effettuati nel corso dell'istruttoria è tuttavia emerso che le società partecipanti alla gara non avevano concluso intese al fine di restringere o alterare la concorrenza nell'ambito della gara in questione; in particolare, nel corso degli accertamenti ispettivi non è stato rinvenuto alcun documento da cui potesse evincersi la conclusione di accordi tra le società partecipanti alla gara ovvero tra soggetti a questi collegati. Inoltre, l'analisi degli elementi istruttori raccolti non ha fornito evidenze che rivelassero l'esistenza di pratiche concordate tese ad alterare l'andamento e l'esito della gara, quali una strategia collusiva comune tra le società partecipanti nella presentazione delle offerte nelle singole tornate o altre forme di cooperazione consistenti nel coordinamento dell'attività informativa ovvero nell'attuazione di uno scambio di informazioni.

L'Autorità ha rilevato che l'insieme degli elementi raccolti nel corso del procedimento suggeriva una diversa ricostruzione degli eventi che avevano determinato l'andamento e l'esito della gara. In particolare, dalle risultanze istruttorie è emersa l'esistenza di un profondo conflitto interno tra gli azionisti di Blu, il quale è poi sfociato nel ritiro dalla gara in pendenza della stessa. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha concluso l'istruttoria accertando l'insussistenza di violazioni all'articolo 2 della legge n. 287/90.

NOKIA ITALIA-MARCONI MOBILE-OTE

Nel marzo 2002 l'Autorità ha autorizzato, in deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza, un accordo tra le società Nokia Italia Spa e Marconi Mobile Spa, comunicato ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, avente ad oggetto la costituzione di un consorzio per lo svolgimento di attività di ricerca, sviluppo e commercializzazione di apparati e servizi di radiocomunicazione mobile privata (PMR) basati sulla tecnologia digitale TETRA, destinati all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato e alla Guardia di Finanza. In particolare, attraverso l'accordo le parti si proponevano di sviluppare un'interfaccia comune tale da consentire alle "Forze di Polizia" italiane di avvalersi simultaneamente sia dei sistemi analogici di radiocomunicazione, attualmente in uso, sia dei futuri sistemi digitali basati

sulla tecnologia TETRA. Al contempo, attraverso il consorzio le parti intendevano partecipare congiuntamente a tutte le gare eventualmente indette dal Ministero dell'Interno per la fornitura dei sistemi PMR destinati all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato e alla Guardia di Finanza, da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato del prodotto rilevante ai fini della valutazione dell'intesa comunicata comprendesse solo i sistemi di radiocomunicazione mobile privata PMR destinati alle Forze di Polizia, con l'esclusione dei sistemi centralizzati cosiddetti ad accesso pubblico (*Public Access Mobile Radio* - PAMR), in ragione delle diverse caratteristiche tecniche di questi ultimi, tra cui in particolare il carattere di accessibilità di tali reti, poco adatto alle esigenze di riservatezza proprie delle Forze di Polizia. L'ambito geografico del mercato sopra individuato è stato ritenuto nazionale, in considerazione sia della sussistenza di specifici regimi autorizzatori nazionali per l'esercizio dei sistemi PMR che della localizzazione nazionale delle imprese che installano e gestiscono un sistema di radiocomunicazione mobile PMR tale da assicurare una presenza stabile sul territorio.

Sulla base degli accertamenti svolti nel corso della fase istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa comunicata fosse idonea a restringere la concorrenza nel mercato degli apparati di radiocomunicazione mobile digitale, consentendo il coordinamento tra Marconi, l'operatore leader del mercato italiano, presente con una posizione rilevante in un mercato caratterizzato dall'esistenza di una tecnologia preesistente in via di sostituzione, e Nokia, un importante concorrente potenziale capace di minacciare la posizione dell'impresa *incumbent* attraverso lo sviluppo di una nuova tecnologia idonea a sostituire quella esistente. Inoltre, si è paventato il rischio che il Consorzio potesse assicurarsi una copertura brevettuale su componenti anche marginali delle interfacce in questione, rifiutando di concedere ai concorrenti lo sfruttamento di tali diritti a condizioni eque e non discriminatorie, con ciò creando importanti barriere all'entrata.

In considerazione di tali rilievi, le parti dell'accordo hanno comunicato all'Autorità alcune modifiche allo Statuto e alla Convenzione Consortile in grado di incidere sulla portata dell'attività commerciale del Consorzio e sull'accessibilità in favore dei terzi, a condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, dei prodotti brevettabili realizzati dal Consorzio nello svolgimento della sua attività di ricerca e sviluppo. Più specificamente, le parti hanno stabilito che l'attività di commercializzazione in comune in seno al consorzio fosse limitata a un numero di gare non eccedente un terzo (33%) del valore complessivo delle commesse per la fornitura alle Forze di Polizia Italiane di apparati di radiocomunicazione mobile digitale. Le modifiche così apportate relativamente all'attività di commercializzazione in comune dei prodotti sviluppati a seguito dell'attività di R&S svolta dal Consorzio hanno ridimensionato la portata della cooperazione commerciale, limitandola a quanto strettamente necessario a sperimentare nella pratica i risultati dell'attività di R&S

conseguiti dal consorzio. Inoltre, le parti si sono impegnate a rendere disponibili ai terzi concorrenti i risultati dell'attività di ricerca attraverso la concessione di licenze a condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie.

A fronte delle modifiche proposte e in considerazione della sostanziale limitazione dell'attività di commercializzazione in comune - consistente nella qualificazione come aggiudicatario a soltanto due delle probabili sei gare che saranno indette dal Ministero dell'Interno per l'installazione di sistemi PMR nelle regioni del Mezzogiorno - e quindi del corrispondente ampliamento dell'attività di ricerca e sviluppo, l'Autorità ha ritenuto di autorizzare in deroga l'intesa comunicata. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che l'attività di R&S svolta nell'ambito del Consorzio relativamente allo sviluppo dell'interoperabilità dei sistemi favorirà l'utilizzazione della più moderna tecnologia TETRA, comportando una contrazione dei costi e un miglioramento complessivo delle condizioni di offerta, valutabili come un miglioramento qualitativo della produzione. Inoltre, lo sviluppo da parte del consorzio dell'interfaccia idoneo a consentire l'interoperabilità dei sistemi di radiocomunicazione permetterà ai committenti di tali servizi di rifornirsi presso costruttori diversi, in tempi più rapidi e a costi più contenuti. Le risultanze istruttorie hanno poi evidenziato il carattere necessario della cooperazione tecnica e commerciale tra le parti, al fine di realizzare i benefici in termini di miglioramento qualitativo della produzione connesso allo sviluppo delle interfacce necessarie a consentire l'interoperabilità tra sistemi TETRA di costruttori diversi in tempi compatibili con il rispetto dei termini previsti per il completamento delle procedure ad evidenza pubblica relative alla rete interpolizia delle regioni del Mezzogiorno. A seguito delle modifiche proposte dalla parti, l'Autorità ha ritenuto che l'accordo potesse beneficiare di un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, fino al 30 giugno 2003.

INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL

Nell'aprile 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, dal quale è emerso che Telecom Italia Spa, sfruttando la propria posizione dominante nel mercato a monte dell'offerta di servizi di connettività in ambito locale, aveva posto in essere una strategia complessiva volta al rafforzamento di tale posizione di dominanza in un contesto di liberalizzazione dell'offerta di infrastrutture, nonché al rafforzamento della propria posizione nell'offerta di servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet. In particolare, l'istruttoria ha consentito di accertare l'illiceità della condotta tenuta da Telecom Italia, consistente: *i)* nel rifiuto di fornire ai concorrenti circuiti diretti analogici facenti parte dell'offerta regolamentata; *ii)* nella commercializzazione di servizi finali con tecnologia ADSL senza consentire ai concorrenti di operare in condizioni di parità nei mercati dei servizi di trasmissione dati e dell'accesso a Internet; *iii)* nella commercializzazione di servizi finali con le più evolute tecnologie a larga banda x-DSL e SDH senza consentire ai concorrenti di operare in condizioni di parità nei mercati dei servizi di trasmissione dati e dell'accesso a Internet.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti posti in essere da Telecom Italia dovessero essere valutati nei seguenti mercati del prodotto:

- a) il mercato, a monte, della fornitura di servizi di connettività su base locale. Al riguardo, un operatore di telecomunicazioni che intenda erogare servizi di telecomunicazioni di trasmissione dati o di accesso a Internet necessita, tra l'altro, di connettività a livello locale che gli consenta di collegare gli utenti fra loro e/o alla propria rete; tale connettività può essere ottenuta a livello fisico attraverso infrastrutture locali dedicate o condivise, proprie o affittate da un gestore locale di infrastrutture.
- b) i mercati, a valle, dei servizi di trasmissione dati e a valore aggiunto e quello dei servizi di accesso a Internet, per la cui fornitura all'utente finale appare necessario disporre di capacità trasmissiva, in particolare su base locale. Al riguardo l'Autorità ha sostenuto, conformemente ai propri precedenti e al costante orientamento della Commissione Europea, che i servizi di accesso a Internet e i servizi di trasmissione dati costituiscono due distinti mercati rilevanti, in ragione della scarsa sostituibilità dei relativi prodotti. Infatti, i consumatori che acquistano un servizio di accesso a Internet hanno l'aspettativa di poter raggiungere tutti gli utenti collegati a Internet. Diversamente, la fornitura di servizi di trasmissione dati a utenti finali che utilizzano protocolli diversi da Internet, pur potendo consentire agli stessi di raggiungere altri utenti che utilizzano lo stesso protocollo, non permette il collegamento permanente e illimitato all'intera comunità degli utenti Internet.

In relazione alla dimensione geografica di tali mercati, l'Autorità ha ritenuto che questi avessero dimensione nazionale; nel caso in esame interessava, infatti, unicamente l'ambito di competizione a livello nazionale, che deve considerarsi distinto in ragione della sussistenza di barriere amministrative (la normativa vigente prevede che l'ingresso nel mercato sia subordinato all'ottenimento di provvedimenti amministrativi di consenso, aventi validità territoriale limitata al territorio nazionale), nonché in considerazione della necessità di avvalersi, per l'offerta dei servizi, di infrastrutture di rete localizzate sul territorio nazionale.

Con riferimento all'accertamento della posizione dominante, l'Autorità ha ritenuto che, in considerazione della posizione di monopolio di fatto di Telecom Italia sull'infrastruttura pubblica commutata e in particolare sulla parte distributiva di tale infrastruttura, nonché nell'offerta di collegamenti dedicati (circuiti diretti), dell'assenza di infrastrutture alternative (ad esempio, reti TV via cavo e reti di *public utilities*) e dell'irrelevanza di altre soluzioni tecnologiche (dato lo scarso sviluppo di soluzioni *Wireless Local Loop* o UMTS), la fornitura di servizi di connettività su base locale era limitata quasi esclusivamente e durevolmente all'offerta di Telecom Italia. L'Autorità, inoltre, ha ritenuto sussistente la posizione dominante di Telecom Italia anche nell'offerta dei servizi di trasmissione dati e nell'offerta dei servizi di acces-

so a Internet, in virtù della sua assoluta preminenza in termini di quote di mercato in ciascuno dei diversi ambiti considerati, nonché della sua natura integrata e della situazione di monopolista di fatto nel mercato a monte della fornitura dei servizi di connettività locale. Ciò faceva sì che Telecom Italia era l'unico soggetto che, operando nel mercato a valle, offriva contestualmente ai propri concorrenti servizi di connettività locale a essi necessari per competere nei mercati a valle dei servizi.

Gli accertamenti istruttori svolti hanno evidenziato che Telecom Italia aveva posto in essere una strategia abusiva, caratterizzata da un intento escludente della concorrenza e di occupazione anticipata dei mercati (*pre-emption*), attuata attraverso i seguenti comportamenti:

- i) nel mercato dei servizi di connettività su base locale, l'operatore dominante aveva rifiutato, in assenza di una giustificazione tecnica, di fornire circuiti diretti analogici in banda base, al fine di preservare la propria posizione di dominanza in tale mercato a monte, nonché, conseguentemente, in quello a valle dei servizi finali;
- ii) nei mercati dei servizi finali, di trasmissione dati e di accesso a Internet, Telecom Italia aveva violato il principio di non discriminazione, sfruttando illegittimamente la propria posizione dominante nel mercato a monte, commercializzando servizi finali basati sull'applicazione di tecnologie innovative all'infrastruttura di rete pubblica commutata senza consentire ai concorrenti di operare in condizioni di parità sui mercati. In particolare: a) a partire dal novembre 1998, Telecom Italia aveva commercializzato servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet basati su tecnologie di tipo ADSL in assenza di un'offerta all'ingrosso, senza consentire, quindi, ai concorrenti di formulare offerte basate sulle medesime tecnologie agli utenti finali. In seguito Telecom Italia aveva predisposto un'offerta all'ingrosso per questi servizi, caratterizzata tuttavia da modalità discriminatorie; b) in relazione all'applicazione delle più evolute tecnologie x-DSL alla parte distributiva della rete pubblica commutata e all'utilizzo di connettività in fibra ottica (SDH), l'operatore *incumbent* aveva commercializzato, a partire dall'ottobre 1999, servizi finali basati su tali tecnologie, ancora una volta senza permettere ai concorrenti di formulare offerte competitive utilizzando le medesime tecnologie.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti di Telecom Italia, consistenti nel rifiutare la fornitura di circuiti diretti analogici facenti parte dell'offerta regolamentata, in assenza di una giustificazione tecnica, fossero espressione di una chiara strategia volta a escludere la concorrenza attuale e potenziale nel mercato dell'offerta di servizi di connettività locale e in quello dei servizi all'utenza finale forniti attraverso di essa. L'Autorità ha rilevato, inoltre, che i comportamenti tenuti dall'operatore *incumbent* a partire dal 1998, consistenti nella commercializzazione di servizi di trasmissione dati e accesso a Internet con tecnologia ADSL all'utenza finale affari e residenziale, nonché

nella predisposizione di un'offerta all'ingrosso ADSL con caratteristiche di discriminazione verso i concorrenti, fossero abusivi in quanto fondati sull'illegittimo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalla posizione dominante nel mercato a monte della fornitura di servizi di connettività locale e tendenti a rafforzare tale posizione nel suddetto mercato e in quello dei servizi finali all'utenza, limitando gli accessi al mercato e impedendo lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori. Anche i comportamenti di Telecom Italia, consistenti nella commercializzazione di servizi all'utenza finale mediante servizi di connettività a larga banda di tipo x-DSL e su supporti in fibra ottica (SDH), in assenza di una congrua offerta di servizi analoghi per i concorrenti, sono stati considerati abusivi, in quanto posti in essere da un'impresa in posizione dominante allo scopo di ostacolare l'ingresso e la permanenza nei mercati dei servizi di connettività, di trasmissione dati e di accesso a Internet ai propri concorrenti. In ragione della gravità dei comportamenti tenuti, Telecom Italia è stata condannata al pagamento di una sanzione pecuniaria in relazione a ciascuna delle fattispecie lesive accertate, per un importo complessivo pari a circa 59,5 milioni di euro.

PARERE SULL'ATTUAZIONE DI DIRETTIVE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI

Su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere, pubblicato nel dicembre 2001, in merito a uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *“Regolamento per l'attuazione della direttiva 97/51/CE, che modifica la direttiva 90/387/CEE e la direttiva 92/44/CEE, e delle direttive 98/10/CE e 98/61/CE”*⁵⁹. L'Autorità ha, in primo luogo, evidenziato l'importanza di pervenire il più rapidamente possibile a un corretto ed effettivo recepimento nel diritto interno delle direttive comunitarie oggetto di attuazione, al fine di definire condizioni tecniche e giuridiche omogenee all'interno della Comunità per la fornitura dei servizi e per l'accesso e l'uso delle reti di telecomunicazioni, in modo da consentire agli operatori dei diversi Stati membri di entrare direttamente in competizione tra di loro. In tale contesto, è stata sottolineata la mancanza di un quadro normativo nazionale coerente, che costituisce di fatto un grave ostacolo all'entrata di nuovi operatori nei mercati dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazioni e a un effettivo dispiegarsi del gioco della concorrenza tra gli organismi di telecomunicazioni esistenti.

In merito al contenuto specifico delle disposizioni dello schema di regolamento, è stata evidenziata l'esigenza di provvedere a uniformare il testo con la normativa comunitaria al fine di eliminare le incongruenze esistenti, come nel caso delle norme che prescrivono l'applicazione di determinati obblighi a tutti gli operatori di telecomunicazioni, laddove tali obblighi, secondo il diritto comunitario, si devono applicare solo agli *“organismi notificati come aventi notevole forza di mercato”*.

⁵⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 2001, n. 77, *“Regolamento di attuazione delle direttive 97/51/CE e 98/10/CE, in materia di telecomunicazioni”*.

L'Autorità si è espressa anche in relazione alla necessità di adeguare le disposizioni dello schema di regolamento ai principi comunitari in materia di condizioni economiche di offerta delle linee affittate, di cui alla direttiva 92/44/CEE, i quali prevedono un principio di orientamento ai costi e trasparenza delle linee affittate e prescrivono l'adozione, da parte degli organismi notificati come aventi notevole forza di mercato, di un adeguato sistema di calcolo dei costi delle linee affittate che contenga, tra l'altro, i costi diretti sostenuti dagli organismi per l'installazione, il funzionamento e la manutenzione di tali linee, nonché per la commercializzazione e la fatturazione.

L'Autorità ha, altresì, affermato la necessità di assicurare omogeneità e uniformità alla normativa vigente nel settore delle telecomunicazioni, con particolare riferimento all'attività regolamentare svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con riguardo alle condizioni di fornitura dei servizi di telefonia vocale, alla portabilità del numero e alla preselezione del vettore.

PARERE SULLA FORNITURA DEL SERVIZIO DI INSTRADAMENTO DEL TRAFFICO INTERNAZIONALE USCENTE DA PARTE DI TELECOM ITALIA

Su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere, pubblicato nell'ottobre 2001, in merito allo schema di provvedimento recante "Disposizioni in materia di condizioni economiche per la fornitura del servizio di instradamento del traffico internazionale uscente da parte di Telecom Italia". In tale parere l'Autorità, alla luce dell'analisi svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alle condizioni concorrenziali attualmente vigenti nei mercati dei servizi di instradamento del traffico internazionale uscente (TIU), ha osservato che Telecom Italia, oltre a rappresentare il principale fornitore di servizi di instradamento agli altri operatori di telecomunicazioni, si trova in concorrenza con questi ultimi nell'offerta di servizi finali di telefonia internazionale attraverso le divisioni commerciali della stessa Telecom Italia e il principale operatore radiomobile italiano, ovvero Tim. In tale contesto, l'Autorità ha esposto le proprie perplessità in ordine alla decisione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di consentire a Telecom Italia una completa libertà di negoziazione delle condizioni economiche praticate sui servizi di instradamento del TIU nelle tratte interessate, potendo la stessa comportare il rischio di comportamenti discriminatori atti a favorire i servizi finali offerti dalla stessa Telecom Italia a danno di quelli forniti dagli altri operatori di telecomunicazioni, stante la circostanza che le divisioni commerciali di Telecom Italia e le società dalla stessa controllate rappresentano ancora i più grandi acquirenti di servizi di instradamento del TIU presenti nel mercato nazionale.

L'Autorità ha sottolineato l'importanza che la modifica regolamentare disposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sia sottoposta a una regolare verifica delle condizioni di mercato e sia accompagnata da una serie di disposizioni idonee ad assicurare il rispetto dei fondamentali principi a cui devono orientarsi i comportamenti di prezzo dell'operatore notificato con

notevole forza di mercato nei servizi di rete e di telefonia su rete fissa e nei servizi di interconnessione. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto di particolare rilevanza l'inserimento nell'ambito del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di condizioni che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi nell'ambito delle offerte formulate da Telecom Italia, con l'eventuale riserva di rimuovere tali vincoli nel caso in cui la situazione del mercato, sottoposta a verifiche periodiche, risulti effettivamente orientata verso uno sviluppo competitivo. Ad avviso dell'Autorità appare necessario che il controllo *ex post* effettuato dal regolatore sia orientato a verificare che tutti i soggetti interessati alla fruizione dei servizi di instradamento del TIU di Telecom Italia godano effettivamente delle medesime possibilità in termini di qualità, quantità e prezzo delle offerte aggiudicate. Ciò al fine di evitare che la libertà negoziale attribuita a Telecom Italia, invece di favorire lo sviluppo competitivo dei mercati interessati, si sostanzi nella possibilità per tale operatore di garantire migliori condizioni di prezzo e di qualità alle proprie divisioni commerciali, violando in tal senso il fondamentale principio di parità di trattamento.

Per quanto riguarda la disposizione dello schema di provvedimento in base alla quale Telecom Italia avrebbe la facoltà di negoziare condizioni economiche inferiori a quelle pubblicate nell'Offerta di Interconnessione di Riferimento su determinate tratte, l'Autorità ha ribadito la necessità di una verifica *ex post* da parte del regolatore in ordine agli effettivi esiti delle negoziazioni compiute da Telecom Italia con i clienti esterni e con i propri servizi e controllate, al fine di garantire una sostanziale parità di condizioni tra le società del gruppo Telecom e gli altri soggetti presenti nel mercato dei servizi di telefonia internazionale.

PARERE SULL'ASSEGNAZIONE DI FREQUENZE PER RETI RADIO A BANDA LARGA PUNTO-MULTIPUNTO E MISURE ATTE A GARANTIRE CONDIZIONI DI EFFETTIVA CONCORRENZA

Nel settembre 2001, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in merito allo schema di provvedimento recante "Disposizioni relative all'assegnazione di frequenze per reti radio a larga banda punto-multipunto e misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza". I sistemi di telecomunicazione punto-multipunto sono sistemi radio che consentono la realizzazione di soluzioni di accesso a larga banda, cosiddetto anello locale senza fili. L'accesso viene realizzato tramite l'installazione di Stazioni Radio Base (BS) posizionate in una postazione centrale (punto), che comunicano con le Stazioni Terminali disposte presso le postazioni degli utenti (multipunto). Si tratta, pertanto, di sistemi che consentono l'accesso via radio a larga banda da postazioni fisse (nodo dell'operatore) alle terminazioni dei clienti. Tali sistemi rappresentano infrastrutture alternative alla rete telefonica in doppiino di rame a cui possono essere applicate le tecnologie xDSL per ottenere la trasmissione a larga banda, e alle reti di TV via cavo, nonché alle reti in fibra ottica e alle connessioni via satellite. Con lo

schema di provvedimento in questione l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni intendeva disciplinare le modalità di assegnazione delle frequenze da utilizzare per l'installazione delle stazioni radio, definendo in particolare l'ampiezza spettrale assegnabile a ciascun licenziatario e le misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza (cosiddette misure asimmetriche).

Nel proprio parere l'Autorità ha sottolineato come le infrastrutture di accesso locale in Italia fossero caratterizzate da una situazione di quasi-monopolio, in ragione dell'esistenza di un'unica infrastruttura diffusa capillarmente sul territorio controllata da Telecom Italia, e della ritardata realizzazione dell'accesso locale disaggregato alla rete. In tale contesto, l'Autorità ha osservato che la possibilità per i nuovi entranti di accedere direttamente agli utenti finali, mediante la realizzazione di reti radio proprietarie, avrebbe determinato una pressione concorrenziale sulle condizioni economiche di offerta dei servizi finali e un miglioramento della gamma e della qualità di questi ultimi, creando le condizioni per un rapido sviluppo di nuove tecnologie atte alla fornitura più efficiente di servizi di telecomunicazioni innovativi.

Per quanto riguarda le procedura di assegnazione delle frequenze, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la finalità evidenziata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di consentire la partecipazione alle gare anche ad operatori locali, rilevando inoltre come la partecipazione contemporanea a più selezioni da parte dei soggetti interessati potrebbe consentire lo sviluppo di reti di estensione nazionale. In relazione ai tempi di svolgimento della procedura, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità, in considerazione delle condizioni di scarsa concorrenzialità in cui versa il mercato nazionale delle infrastrutture di accesso locale, di procedere nel più breve tempo possibile all'effettiva assegnazione delle frequenze, anche al fine di non vanificare gli sforzi degli operatori interessati a investire nei sistemi di telecomunicazione punto-multipunto, consentendo loro di disporre in tempi rapidi di reti che possano rappresentare un'alternativa valida rispetto alle attuali modalità di accesso tramite rete fissa.

L'Autorità ha poi analizzato la posizione di Telecom Italia, ritenendo che l'assegnazione alla stessa di frequenze per la realizzazione di reti di accesso radio avrebbe rappresentato un rafforzamento della posizione dominante detenuta da tale operatore nell'ambito dei mezzi d'accesso a larga banda. Per tale motivo, l'Autorità ha ritenuto inidonea la proposta formulata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni consistente nel prevedere un'asimmetria temporale di 12 mesi nell'avvio del servizio da parte dell'operatore *incumbent*, unitamente all'obbligo di predisporre un sistema di separazione contabile in grado di consentire l'addebito e l'accredito di tutte le prestazioni relative all'uso dei servizi di accesso radio a larga banda da parte delle diverse aree del gestore della rete telefonica. L'Autorità ha considerato per contro più opportuno escludere Telecom Italia in via temporanea (per un periodo di 5 anni) dalla gara per l'assegnazione delle frequenze per tali sistemi, o quanto meno, fino al momento in cui i nuovi entranti non avessero avuto

la possibilità di competere efficacemente in tale mercato realizzando le infrastrutture necessarie a formulare un'offerta di servizi di accesso locale competitiva con quella del gestore dominante.

PARERI IN MATERIA DI PORTABILITÀ DEL NUMERO SU RETI MOBILI

L'Autorità ha reso due pareri all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, rispettivamente nel dicembre 2001 e nel marzo 2002, in merito alla portabilità del numero su reti mobili. In particolare, la portabilità del numero tra le reti mobili costituisce una prestazione finalizzata a facilitare l'acquisizione di abbonati da parte di un nuovo entrante in un mercato già dominato da gestori che dispongono di un'ampia base di clienti.

Nel primo parere, l'Autorità ha ribadito l'importanza dell'introduzione della portabilità del numero, al fine di stimolare il livello di concorrenza del mercato in considerazione dell'ampiezza della clientela radiomobile, nonché della rilevanza che il fattore numero ha assunto soprattutto per le categorie più redditizie di utenti, ovvero quelle professionali. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'esigenza di introdurre la portabilità del numero va ricondotta alle caratteristiche del mercato italiano dei servizi di telecomunicazione mobile, il quale negli scorsi anni è cresciuto a ritmi molto sostenuti, raggiungendo un livello di quasi-saturazione. Attualmente, infatti, le linee per i servizi mobili hanno superato i 47 milioni, pari a un livello di penetrazione superiore all'80% della popolazione, valore maggiore di quello raggiunto in altri paesi europei, quali Francia, Germania e Regno Unito. In tale contesto, la clientela acquisita da ciascun operatore è principalmente rappresentata da consumatori che cambiano gestore piuttosto che da nuovi clienti che non hanno mai usufruito dei servizi mobili. Inoltre, una struttura particolarmente concentrata del mercato nazionale ha inevitabilmente influenzato il livello dei prezzi dei servizi praticati alla clientela, che risulta ancora tra i più elevati in Europa, nonché i margini di profitto degli operatori principali, che superano quelli osservabili presso i principali operatori europei.

In considerazione di tali condizioni di mercato, l'introduzione della portabilità del numero mobile risulta uno strumento insostituibile per stimolare la concorrenza, rendere efficace l'entrata di nuovi competitori e, di conseguenza, aumentare il benessere dei consumatori. Infatti, l'eliminazione della barriera derivante dall'obbligo per il cliente di cambiare numero esplica una forte valenza nella prospettiva di un incremento del livello concorrenziale, poiché, determinando una redistribuzione delle quote di mercato a favore degli operatori più efficienti, incide sui prezzi praticati alla clientela e produce, quindi, un aumento del benessere dei consumatori.

L'Autorità ha dunque sollecitato l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ad assicurare la piena operatività del servizio entro il termine del 30 aprile 2002, già fissato nella delibera adottata nella materia dal Regolatore, nonché ad adottare soluzioni tecniche che consentano di garantire un elevato livello qualitativo dei servizi offerti. L'Autorità ha infatti rilevato che, tenuto

conto della particolare situazione in cui si trova il mercato nazionale dei servizi mobili, un ulteriore ritardo nell'avvio del servizio comprometterebbe l'efficacia di tale strumento quale stimolo alla concorrenza nel mercato nazionale delle comunicazioni mobili.

In relazione alla scelta delle soluzioni tecniche da adottare, nel primo parere l'Autorità ha sottolineato come le aspettative dei consumatori potrebbero essere influenzate negativamente durante la fase di avvio della portabilità del numero qualora venissero adottate soluzioni non standard che non consentono la prestazione di tutti i servizi che caratterizzano attualmente l'offerta su reti mobili (quali, ad esempio, l'uso di schede pre-pagate, l'invio di brevi messaggi di testo, ecc.). In questo caso, infatti, il servizio di portabilità del numero su reti mobili verrebbe considerato dalla clientela come una prestazione di qualità inadeguata e, pertanto, potrebbe essere rifiutato, in particolare da quelle categorie di utenti che sono principalmente interessate alle prestazioni e all'affidabilità del servizio. L'eventuale adozione di soluzioni non standard, basate su tecnologie proprietarie, oltre a rischiare di creare disservizi e conseguente insoddisfazione nella clientela, potrebbe inoltre comportare la necessità di effettuare investimenti aggiuntivi non compatibili con le modalità di offerta definitiva del servizio. Il costo di tale scelta verrebbe, quindi, a gravare principalmente sui gestori che hanno già proceduto all'adeguamento delle proprie reti, scegliendo le soluzioni standard. L'Autorità ha dunque auspicato che, allo scopo di garantire le potenzialità della prestazione di portabilità del numero quale strumento di promozione della concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili, la sua introduzione avvenga in tempi rapidi e definiti, nonché tramite l'adozione di soluzioni tecniche che consentano di assicurare un elevato livello qualitativo dei servizi offerti.

Nel secondo parere, reso nel marzo 2002, sullo schema di provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni riguardante "Disposizioni in materia di portabilità del numero mobile: fissazione delle condizioni economiche e di fornitura del servizio"⁶⁰, l'Autorità ha sottolineato nuovamente l'opportunità che la portabilità del numero mobile, in considerazione dell'influenza positiva che essa esercita sulle dinamiche concorrenziali, sia pienamente operativa a partire dal 30 aprile 2002, come già stabilito nella relativa delibera dell'Autorità di regolazione. L'Autorità ha inoltre auspicato che, sin dall'avvio, la portabilità del numero mobile interessi tutti i numeri serviti da ciascun operatore.

In relazione all'eventuale limitazione dei volumi complessivi di richieste giornaliere di cambiamento di operatore, l'Autorità ha osservato che una pre-determinazione di tali volumi può compromettere l'operatività efficace e

⁶⁰ La delibera definitiva n. 7/02/CIR recante "Disposizioni in materia di portabilità del numero mobile: fissazione delle condizioni economiche e di fornitura del servizio" è stata approvata il 28 marzo 2002.

tempestiva della prestazione. Per tale ragione, è stata posta in evidenza l'importanza di valutare con attenzione l'individuazione di limiti ai volumi complessivi di richieste giornaliere di cambiamento di operatore.

Con riferimento alla fissazione di un prezzo massimo di attivazione della portabilità, valido a partire dal 1° gennaio 2003, previsto nello schema di provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha ritenuto che, in considerazione delle attuali caratteristiche del mercato delle comunicazioni mobili in Italia che presenta condizioni concorrenziali non soddisfacenti, tale misura possa vanificare la valenza pro-concorrenziale della funzione di portabilità a svantaggio dei consumatori finali. Al riguardo, è stato osservato che la fissazione di un prezzo di attivazione, ancorché soltanto nel valore massimo, costituisce un ostacolo all'effettivo ed efficace utilizzo di uno strumento indispensabile per introdurre maggiori stimoli concorrenziali nel mercato italiano delle comunicazioni mobili. L'Autorità ha rilevato peraltro che la fissazione di un prezzo di attivazione valido per tutti gli operatori mobili non trova una giustificazione nei costi sottostanti alla prestazione di portabilità con il rischio che tale prezzo, una volta trasferito sul consumatore finale, si traduca in un disincentivo al cambiamento dell'operatore. Pertanto, a giudizio dell'Autorità, il prezzo di attivazione della portabilità non dovrebbe essere regolamentato neanche nei suoi valori massimi; gli eventuali costi della funzione di portabilità mobile dovrebbero, invece, essere assunti da ciascun operatore a partire dall'avvio della portabilità stessa, ossia dal 30 aprile 2002.

Inoltre, considerando che la trasferibilità del credito residuo contribuisce a rendere pienamente effettiva la prestazione della portabilità, l'Autorità ha ritenuto che quanto previsto nello schema di provvedimento in ordine all'introduzione degli obblighi informativi relativi al trattamento del credito residuo, anche mediante l'aggiornamento delle Carte dei Servizi, non sia sufficiente a garantire la piena ed efficace operatività della portabilità. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la disciplina dei rapporti contrattuali intercorrenti tra coloro che concludono contratti tipo prepagato e il fornitore di servizi di comunicazione mobile sia lacunosa sotto diversi profili, non da ultimo con riguardo al limite temporale di utilizzazione del credito telefonico.

Infine, l'Autorità ha rilevato come il funzionamento della "*Banca Dati Centralizzata*", operativa dal 30 aprile 2003, prevista dalla delibera 19/01/CIR, la quale dovrà collegare le singole banche dati gestite da ciascun operatore contenenti le informazioni concernenti la portabilità del numero, potrebbe rendere trasparenti le informazioni sui clienti e favorire scambi di informazioni istituzionalizzati, facilitando comportamenti collusivi. L'Autorità ha auspicato pertanto che la gestione e l'operatività della banca dati siano affidate a un soggetto terzo, indipendente dagli operatori, che ne assicuri l'utilizzo solo ai fini delle funzioni di portabilità.

PARERE IN MERITO ALLA VALUTAZIONE E RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI RIFERIMENTO 2001 DI TELECOM ITALIA

Nel febbraio 2002, l'Autorità, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha reso un parere in merito allo schema di provvedimento, trasmesso nel gennaio 2002⁶¹, concernente la valutazione e la richiesta di modifica dell'Offerta di Interconnessione di Riferimento di Telecom Italia per l'anno 2001.

Nel parere l'Autorità, dopo avere evidenziato come alcune determinazioni contenute nello schema di provvedimento fossero coerenti con lo sviluppo concorrenziale dei mercati delle telecomunicazioni, ha svolto alcune considerazioni in merito alla promozione della concorrenza nell'offerta di servizi di interconnessione.

L'Autorità ha messo in luce innanzitutto gli effetti distorsivi derivanti dall'attuale tempistica di presentazione e approvazione dell'Offerta di Interconnessione di Riferimento. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che, sin a partire dal 1998, l'Offerta di interconnessione di Telecom Italia, è sempre stata presentata e approvata con notevole ritardo, in genere alla fine dell'anno di riferimento di ciascuna offerta e, talvolta, come nel caso dell'Offerta per il 2001, nel corso dell'anno successivo a quello di applicazione. I continui ritardi nell'approvazione di un'offerta di interconnessione di riferimento, principalmente ascrivibili ai comportamenti dilatori di Telecom Italia, hanno prodotto in passato consistenti effetti negativi sullo sviluppo della concorrenza nella fornitura dei servizi di telefonia fissa, dipendendo essa dalla conoscibilità anticipata delle condizioni economiche e tecniche dei servizi di interconnessione.

Per tale ragione, l'Autorità ha richiesto un chiaro e specifico intervento dell'Autorità di regolazione che stabilisca che, a partire dall'anno 2003, l'Offerta di Riferimento sia presentata, ai fini della sua valutazione, almeno sei mesi prima della sua effettiva applicazione; con riferimento all'Offerta 2002, per la quale non è più applicabile tale soluzione, l'Autorità ha ritenuto necessario invece che, nell'ambito del provvedimento finale relativo all'Offerta 2001, sia fissato un termine breve per la sua presentazione, il cui mancato rispetto sia suscettibile di sanzione ai sensi della vigente normativa.

L'Autorità ha richiamato l'attenzione anche sul processo di definizione delle condizioni economiche di interconnessione, in quanto queste costituiscono uno stimolo fondamentale all'efficienza del gestore dominante. In merito, l'Autorità, pur esprimendo apprezzamento per l'introduzione della definizione delle condizioni economiche dei servizi di interconnessione in base alla valorizzazione degli elementi di rete utilizzati a costi correnti (e non più a costi storici) e del superamento dello strumento di verifica delle suddet-

⁶¹ La delibera definitiva n. 4/02/CIR recante "Valutazione e richiesta di modifica dell'offerta di riferimento per l'anno 2001 di Telecom Italia" è stata approvata il 1° marzo 2002.

te condizioni economiche basate sulla metodologia di “migliore prassi corrente” (detta anche *best practice*⁶²) a livello europeo, ha osservato tuttavia che il passaggio alla nuova metodologia a costi correnti, soggetti peraltro ad attività di verifica e certificazione, non ha comportato la prevista diminuzione delle condizioni economiche per i servizi di raccolta e terminazione individuati nell’Offerta 2001 rispetto all’anno precedente.

In considerazione dell’assenza dell’attività di verifica e di certificazione dei costi dichiarati da Telecom Italia, l’Autorità ha ritenuto che l’approvazione, in via interinale, da parte dell’Autorità di regolazione delle condizioni economiche per i servizi di raccolta, terminazione e transito così come proposte da Telecom Italia, fosse criticabile dal punto di vista concorrenziale, rilevando la necessità di una riconduzione delle condizioni economiche di interconnessione all’interno dell’intervallo di migliore prassi corrente a livello europeo.

Nel parere reso l’Autorità ha evidenziato inoltre che la metodologia a costi correnti, attualmente utilizzata, non sembra prendere in considerazione potenziali inefficienze industriali, operative o amministrative del gestore della rete, Telecom Italia. Per tale ragione, l’Autorità ha ribadito la necessità di utilizzare i costi prospettici incrementali di lungo periodo dell’operatore notificato (cosiddetti *forward looking costs*). In ragione della persistente asimmetria informativa esistente fra soggetto regolatore e soggetto regolato, l’Autorità ha precisato che, al fine di garantire la definizione di valori economici dei servizi di interconnessione compatibili con condizioni di efficienza concorrenziale dei mercati interessati, sia opportuno definire anche un meccanismo di lungo periodo incentivante che induca lo stesso operatore notificato a realizzare sostanziali guadagni di efficienza e, quindi, a ridurre i costi di interconnessione.

L’Autorità ha, dunque, auspicato che l’Autorità di regolamentazione, nell’ambito del provvedimento definitivo di valutazione e modifica dell’offerta di interconnessione di Telecom Italia, individui un termine breve per l’introduzione di una metodologia, finalizzata a stimolare l’efficienza dell’operatore notificato, di riduzione programmata delle condizioni economiche di interconnessione di Telecom Italia, sulla base della valorizzazione a costi prospettici incrementali di lungo periodo, anche tenendo conto, per ogni livello di interconnessione offerto, dell’evoluzione delle condizioni economiche praticate in ambito europeo.

⁶² Il valore di *best practice* è calcolato, secondo la metodologia adottata in passato dalla Commissione Europea, come una forchetta che ha per valore più elevato la tariffa applicata nel terzo Stato membro in cui i costi sono più bassi e per valore più basso la tariffa applicata dallo Stato membro in cui i costi sono più bassi. I dati di riferimento, pubblicati su “*Seventh Report on the implementation of the telecommunications Regulatory Package*”, Commissione Europea, 26 novembre 2001, sono tratti dalle tariffe valide al 1° agosto 2001.

SERVIZI POSTALI

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE in relazione a presunti comportamenti abusivi adottati da Poste Italiane nella distribuzione di posta transfrontaliera in Italia (INTERNATIONAL MAIL EXPRESS ITALY-POSTE ITALIANE). È tuttora in corso un'istruttoria, avviata nel marzo 2001 e descritta nella Relazione dello scorso anno, in merito alla costituzione di una società consortile tra Poste Italiane Spa, SDA Express Courier e Bartolini Spa per lo svolgimento di attività strumentali di smistamento, instradamento e consegna di pacchi postali (POSTE ITALIANE-SDA EXPRESS COURIER-BARTOLINI-CONSORZIO LOGISTICA PACCHI).

INTERNATIONAL MAIL EXPRESS ITALY-POSTE ITALIANE

Nell'aprile 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, nei confronti di Poste Italiane Spa in relazione a presunti comportamenti abusivi nella distribuzione di posta transfrontaliera in Italia. Il procedimento è stato avviato a seguito di segnalazioni effettuate da alcuni operatori attivi nel recapito espresso di corrispondenza e plichi che lamentavano l'adozione da parte di Poste Italiane di comportamenti diretti a ostacolare l'inoltro di corrispondenza transfrontaliera. In particolare, l'istruttoria è volta ad accertare se Poste Italiane abbia: *i*) rifiutato la fornitura del servizio di inoltro e recapito ai destinatari della corrispondenza proveniente dall'estero; *ii*) imposto un prezzo iniquo per l'espletamento del servizio di inoltro e il recapito degli invii postali.

Nel caso della posta transfrontaliera, gli obblighi e i diritti dei singoli operatori postali pubblici nazionali sono stati definiti dalla Convenzione Postale Universale. In particolare, l'articolo 1 della Convenzione dispone che gli operatori postali pubblici degli Stati contraenti hanno l'obbligo di instradare e distribuire la corrispondenza internazionale trasmessa da altri servizi postali ai destinatari domiciliati nel proprio territorio, utilizzando le vie più rapide usate per la posta interna. In deroga a tale obbligo, l'articolo 25, comma 1 della Convenzione prevede che nessun paese membro ha l'obbligo di inoltrare o distribuire la corrispondenza che mittenti domiciliati nel suo territorio facciano impostare all'estero al fine di beneficiare di tariffe postali più convenienti. In relazione alle tariffe applicabili alla posta transfrontaliera, dal 1997 è entrato in vigore un accordo internazionale, denominato "Reims II", volto a definire l'entità del rimborso delle spese terminali all'operatore postale del paese di destinazione, in un contesto in cui il pagamento della prestazione viene effettuato presso l'operatore postale del paese di provenienza.

L'istruttoria è volta ad accertare se l'intercettazione della corrispondenza transfrontaliera in entrata sia suscettibile di costituire un comportamento abusivo e se Poste Italiane abbia preteso da intermediari e/o clienti nazionali il pagamento di tariffe che, invece, dovevano essere richieste agli operatori postali pubblici del paese di origine, peraltro in misura non corri-

spondente al livello individuato dagli accordi internazionali. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nel corso del 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione a un accordo di distribuzione di polizze assicurative mediante il canale bancario (ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA) ed effettuato un intervento di segnalazione in merito alle distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare dall'adozione di alcune misure volte ad attenuare l'onere per i consumatori degli aumenti delle tariffe assicurative RC Auto (PARERE SULLE IPOTESI DI MISURE PROPOSTE PER CONTRASTARE GLI AUMENTI DELLE TARIFFE RC AUTO).

ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA

Nel dicembre 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti delle società Assicurazioni Generali, Adria Vita e Cardine Banca in relazione a un accordo di distribuzione di polizze assicurative attraverso il canale bancario, comunicato all'Autorità ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. Più precisamente, l'intesa aveva ad oggetto la collaborazione triennale tra Generali e Cardine Banca per la distribuzione, senza clausola espressa di esclusiva, di prodotti assicurativi del ramo vita della società Adria Vita, il cui capitale sociale era detenuto per il 75,5% da Generali e per il rimanente 24,5% da Cardine Banca. L'istruttoria era stata avviata al fine di verificare se l'intesa fosse suscettibile di contribuire in modo significativo all'effetto di chiusura del mercato in numerose province, localizzate prevalentemente nel nord est dell'Italia.

Nella definizione del mercato rilevante, seguendo un consolidato orientamento nazionale e comunitario, i prodotti assicurativi possono essere distinti in funzione del rischio di cui assicurano la copertura. Nel caso di specie, il mercato del prodotto è stato individuato come quello della distribuzione di polizze vita del ramo III, nel quale sono ricomprese le assicurazioni sulla durata della vita umana connesse con fondi di investimento. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come tali polizze presentino sicuramente una spiccata componente finanziaria che le differenzia dalle polizze vita tradizionali poiché il premio pagato viene investito in quote di fondi comuni o in altri strumenti finanziari. Permangono, tuttavia, significative differenze nella configurazione del prodotto, nella struttura e nel livello dei prezzi, nella presenza di garanzie accessorie, nella regolamentazione che non permettono di assimilarle ai prodotti finanziari e di configurare un unico mercato del prodotto. L'ambito geografico del mercato rilevante è risultato essere di dimensione provinciale in considerazione del ruolo fondamentale dell'elemento di prossimità nella distribuzione di polizze vita determinato, soprattutto, dal profilo fiduciario che lega il cliente all'intermediario. È, inoltre, emerso che le con-

dizioni di offerta non sono omogenee sul territorio nazionale, variando da provincia a provincia sia i soggetti attivi sia i prodotti che le imprese di assicurazione predispongono per le banche.

Con specifico riferimento ai mercati provinciali interessati, l'istruttoria ha evidenziato come tutti i principali canali di vendita (banche, promotori, agenti) operino in regime di esclusiva, dando luogo a un contesto caratterizzato da una rete di accordi paralleli che possono determinare un effetto cumulativo di blocco. In tale quadro, l'Autorità ha valutato, al fine di verificare l'impatto dell'intesa sui mercati interessati, se essa fosse in grado di apportare un contributo significativo all'effetto di chiusura, ricadendo nel divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'analisi delle posizioni di mercato delle parti ha evidenziato che, in alcune province, il gruppo bancario e l'operatore assicurativo avevano una posizione marginale; in altre province, in cui le parti detenevano posizioni significative, erano presenti altri qualificati operatori che si avvalevano di diversi canali distributivi. L'intesa è stata, dunque, giudicata nel suo complesso inidonea a produrre restrizioni consistenti della concorrenza nei mercati provinciali interessati.

PARERE SULLE IPOTESI DI MISURE PROPOSTE PER CONTRASTARE GLI AUMENTI DELLE TARIFFE RC AUTO

Nell'aprile 2001 l'Autorità ha trasmesso al Governo un parere in merito alle distorsioni concorrenziali che potrebbero derivare dall'adozione di alcune misure dirette a contrastare le ricadute sui consumatori degli aumenti delle tariffe RC Auto. Il mercato dell'assicurazione auto ha registrato, negli ultimi anni, significativi aumenti dei premi a ritmi sempre crescenti. Dall'istruttoria conclusasi nel luglio 2000⁶³ è emerso che, nonostante la liberalizzazione tariffaria, il mercato è stato caratterizzato da un diffuso ricorso a pratiche collusive da parte delle imprese di assicurazione. L'assenza di un contesto concorrenziale ha reso possibile l'imposizione di premi, per polizze la cui stipulazione è obbligatoria *ex lege*, eccezionalmente elevati se confrontati con l'esperienza internazionale, accompagnata da costi anch'essi particolarmente alti, sia per quanto concerne gli esborsi a copertura dei sinistri, sia per quanto concerne i costi diretti di gestione delle imprese.

In tale contesto eventuali misure, volte ad attenuare l'onere per i consumatori, devono avere l'obiettivo primario e ineludibile di incentivare l'aumento dell'efficienza del sistema, promuovendo lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel settore. Al riguardo, l'Autorità ha posto l'accento sulla circostanza che, in un mercato in cui i consumatori sono comunque obbligati ad acquistare il bene, l'adozione di misure finalizzate a introdurre sgravi fiscali per le imprese o per i consumatori, o comunque sovvenzioni all'acquisto del

⁶³ Cfr. decisione RC AUTO, in Bollettino n. 30/2000.

prodotto, non può che condurre a ulteriori incrementi dei prezzi. Tali misure, infatti, oltre a non incidere sulle cause strutturali sottostanti, inducono le imprese a non modificare i propri comportamenti. In particolare, il trasferimento di risorse ai consumatori si tradurrebbe, in realtà, in una forma di sostegno alle imprese, in quanto la presenza di un sussidio all'acquisto riduce l'interesse per la ricerca della polizza più conveniente, cristallizzando l'esistente ripartizione della clientela tra imprese e contribuendo al mantenimento di premi elevati. Inoltre, tenuto conto che la domanda è rigida, l'assicurato potrebbe essere indotto a non reagire agli ulteriori incrementi dei premi che le imprese potrebbero praticare quantomeno nei limiti del sussidio previsto. A *fortiori* gli sgravi fiscali alle imprese, lungi dall'incidere fattivamente sulle reali cause del livello dei premi, avallano i comportamenti inefficienti adottati dagli operatori del mercato, senza produrre benefici a medio-lungo termine per i consumatori.

SERVIZI FINANZIARI

Nel 2001 l'Autorità ha reso due pareri alla Banca d'Italia in merito a due procedimenti istruttori relativi a sistemi di pagamento alternativi al contante: il servizio Pagobancomat (ABI-CO.GE.BAN.) e il servizio OPLA (ABI-BOLLETTINO BANCARIO). Entrambe le istruttorie erano state avviate al fine di valutare la sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione in deroga a intese inerenti tali servizi di pagamento. Al 31 marzo 2002 è in corso l'istruttoria, avviata nel febbraio 2001 e descritta nella Relazione dello scorso anno, avente ad oggetto una presunta intesa tra le società Servizi Interbancari Spa, American Express Service Europe Ltd e The Diners Club Europe Spa nell'attività di convenzionamento ed emissione delle carte di credito (CARTE DI CREDITO).

ABI-CO.GE.BAN.

La Banca d'Italia ha disposto nel giugno 2000 l'avvio di un'istruttoria nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e della Convenzione per la Gestione del Marchio Pagobancomat (Cogeban) per una presunta infrazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. L'istruttoria era stata avviata al fine di verificare sia la sussistenza dei presupposti per la concessione di una nuova autorizzazione in deroga ad ABI con riferimento agli accordi relativi alle procedure RIBA/RID e Bancomat (già autorizzati in deroga nel 1994), sia l'ottemperanza da parte di Cogeban a quanto disposto dalla Banca d'Italia con provvedimento dell'ottobre 1998 in merito agli accordi relativi al servizio Pagobancomat. In particolare, nell'ottobre 1998 la Banca d'Italia aveva disposto l'autorizzazione in deroga per un periodo di cinque anni dell'intesa realizzata da Cogeban avente ad oggetto gli accordi interbancari per la regolamentazione dei servizi "Pagobancomat". Tra le previsioni di tali accordi vi era la fissazione di una commissione interbancaria uniforme che la banca convenzionatrice (*acquirer*) era tenuta a pagare alla banca emittente (*issuer*) per ogni pagamento effettuato tramite Pagobancomat. Gli accordi prevedevano la

fissazione di una commissione *ad valorem* pari allo 0,60% dell'importo della transazione, ad eccezione delle transazioni generate presso esercenti della grande distribuzione e distributori di carburante, per le quali era dovuta una commissione interbancaria pari allo 0,20%. L'efficacia dell'autorizzazione in deroga era stata condizionata, tra l'altro, all'eliminazione entro 18 mesi della differenziazione delle commissioni interbancarie per categoria commerciale dell'esercente e alla revisione dell'ammontare della commissione interbancaria (da effettuarsi per la prima volta entro 12 mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento e, successivamente, ogni anno) al fine di assicurare che la stessa fosse strettamente correlata ai costi effettivamente sostenuti nei rapporti interbancari. Tale revisione doveva essere effettuata alla luce della predisposizione di un rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a determinare la commissione interbancaria sulle operazioni Pagobancomat. I termini per l'ottemperanza a tali disposizioni sono giunte a scadenza, rispettivamente, nell'aprile 2000 e nell'ottobre 1999.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha constatato che Cogeban aveva soddisfatto all'obbligo di eliminare la differenziazione delle commissioni interbancarie per categoria di esercente, avendo unificato la commissione al valore dello 0,53%. L'Autorità ha invece ritenuto che Cogeban non avesse provveduto alla predisposizione di un rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a determinare la commissione interbancaria entro 12 mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento, ma solo dopo 18 mesi e contestualmente all'unificazione della commissione per categoria di esercente. Inoltre, le informazioni complete circa i costi sostenuti dalle banche emittenti e le modalità di elaborazione di tali dati sono stati forniti solo successivamente, in modo frammentario e dopo reiterate richieste della Banca d'Italia. Infine, l'Autorità ha osservato che i documenti raccolti nel corso dell'istruttoria evidenziavano che le stesse banche emittenti non sono state in grado di fornire dati accurati circa l'ammontare dei costi sostenuti, nonostante le parti avessero dichiarato, sin dal provvedimento di autorizzazione in deroga del 1998, che la commissione interbancaria sarebbe stata determinata in modo da coprire tali costi.

In merito alle modalità di determinazione della commissione al livello dello 0,53%, l'Autorità ha osservato che i criteri utilizzati per il calcolo delle voci di costo della commissione interbancaria non sono atti a determinare correttamente il costo effettivo di riferimento. La Banca d'Italia stessa, sulla base dei dati inviati dalle banche, ha effettuato alcune elaborazioni ottenendo un valore della commissione interbancaria inferiore allo 0,53%. L'Autorità ha infine evidenziato che l'aumento della commissione interbancaria ha indotto un incremento delle commissioni pagate dagli esercenti dei settori agevolati.

In conclusione, l'Autorità ha espresso il parere che l'intesa a suo tempo notificata, già valutata come restrittiva, dovesse essere considerata una violazione della concorrenza, presentando caratteristiche di particolare rilevanza, dato il suo carattere di accordo tra tutti i soggetti concorrenti volto alla fissa-

zione in comune della remunerazione monetaria del servizio reciprocamente prestato. Essa, inoltre, avrebbe comportato effetti di particolare rilievo anche nel mercato a valle del convenzionamento degli esercenti, in quanto suscettibile di determinare un significativo innalzamento del livello delle *merchant fees* applicate agli esercenti dei settori agevolati.

La Banca d'Italia, con provvedimento del novembre 2001, ha subordinato l'efficacia dell'autorizzazione in deroga rilasciata nel provvedimento del 1998 al rispetto di nuove condizioni. In particolare, dopo aver ricalcolato il valore della commissione interbancaria secondo criteri emersi nel corso dell'istruttoria e utilizzando i dati del campione di banche forniti da Cogeban, ha stabilito che il valore dello 0,41% è da ritenersi congruo rispetto ai costi sostenuti dalle banche. L'efficacia dell'autorizzazione è stata quindi condizionata all'applicazione da parte delle banche associate a Cogeban di una commissione interbancaria pari a 0,41%. Infine, la Banca d'Italia ha imputato il ritardo di sei mesi con il quale Cogeban aveva provveduto a fornire la relazione relativa alla determinazione della nuova commissione interbancaria alla difficoltà della predisposizione dell'informazione statistica di base, e ha ritenuto che la fissazione della commissione interbancaria allo 0,53% non avesse prodotto un allineamento dei prezzi praticati agli esercenti.

ABI-BOLLETTINO BANCARIO

Nell'aprile 2001 la Banca d'Italia aveva disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) in merito alla fissazione di un prezzo massimo uniforme per il servizio OPLA (Ordine di Pagamento Liberamente Acquisibile). Il nuovo servizio di pagamento OPLA consiste in un bollettino bancario precompilato dal creditore, utilizzabile dal debitore per effettuare pagamenti presso qualsiasi banca esattrice aderente all'ABI. L'intesa oggetto dell'istruttoria riguardava l'indicazione da parte di ABI di un prezzo massimo uniforme richiesto dalla banca esattrice al debitore.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha rilevato che la fissazione da parte di ABI di un prezzo massimo uniforme rientra tra le fattispecie di intese vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Si tratta, infatti, di un'intesa orizzontale avente ad oggetto la determinazione in comune dei prezzi, ovvero di un elemento fondamentale su cui dovrebbe svolgersi la concorrenza tra imprese. L'adozione di un prezzo massimo uniforme, in quanto prezzo di riferimento, facilita il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'ABI, in quanto tutte si aspettano con ragionevole certezza che anche le proprie concorrenti adotteranno un prezzo simile. La restrizione della concorrenza risulta di entità consistente, inoltre, in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane e, quindi, per effetto dell'intesa in oggetto l'intero sistema bancario tenderà ad allinearsi a un prezzo uniforme.

In relazione alla sussistenza dei presupposti per la concessione di un'autorizzazione in deroga, l'Autorità ha osservato che l'introduzione della possibilità di effettuare i pagamenti presso qualsiasi sportello bancario a mezzo del descritto bollettino bancario può rappresentare un servizio innovativo, in astratto idoneo a produrre miglioramenti dell'offerta a beneficio del consumatore. Tuttavia l'intesa in esame ha l'effetto di precludere al consumatore la possibilità di scegliere sulla base di una valutazione di prezzo, in quanto il soggetto che effettua a monte la scelta dello strumento di pagamento è l'impresa creditrice. L'intesa in esame è anzi suscettibile di arrecare un danno ai consumatori ove si consideri che, nel caso in cui l'impresa creditrice abbia ritenuto di utilizzare solo il bollettino bancario, al debitore verrebbe preclusa l'unica variabile di scelta restante, ovvero quella della banca che pratica il prezzo più conveniente.

In merito all'indispensabilità della restrizione, ABI ha fatto presente che la fissazione di un prezzo massimo sarebbe necessaria per consentire alle imprese creditrici, nella fase di avvio del servizio, di poter informare preventivamente il debitore del prezzo del servizio medesimo. L'Autorità ha ritenuto che tale motivazione non solo non può valere a provare l'indispensabilità della restrizione, ma risulta incompatibile con la necessaria temporaneità dell'autorizzazione, in quanto l'esigenza evidenziata dalle parti permarrebbe anche nella fase matura dello sviluppo del sistema di pagamento in oggetto.

In conclusione, l'Autorità, ritenendo che la fissazione di un prezzo massimo uniforme del servizio di pagamento tramite bollettino bancario costituisca una restrizione particolarmente grave e non giustificata dalla finalità di introdurre miglioramenti nell'offerta, ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione in deroga. La Banca d'Italia, con provvedimento dell'agosto 2001, ha disposto di non autorizzare l'indicazione da parte di ABI di un prezzo massimo uniforme per l'utilizzo del bollettino bancario.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso due istruttorie in relazione a violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nell'ambito dei servizi professionali resi da architetti e ingegneri (FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO) e della vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie (SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI). L'Autorità ha, inoltre, sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (ONAMA-IMPRESA INDIVIDUALE). Infine, sono stati effettuati cinque interventi di segnalazione in relazione a disposizioni normative suscettibili di restringere la concorrenza nel settore delle attività professionali (SEGNALAZIONE SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DEGLI UFFICI STAMPA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE; SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEGLI AGENTI E RAPPRESENTANTI DEL COMMERCIO; PARERE IN MERITO ALL'ISTITUZIONE DELL'AL-

BO DEGLI INFORMATORI SCIENTIFICI DEL FARMACO; PARERE SULL'ISCRIZIONE ALL'ALBO DEGLI AVVOCATI DEI DIPENDENTI STATALI CON CONTRATTO PART-TIME; SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI CONSULENZA SVOLTA DAGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI). Al 31 marzo 2002 è in corso un'istruttoria volta ad accertare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nel settore dei servizi sostitutivi di mensa mediante emissione di buoni pasto (PELLEGRINI-CONSIP).

FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO

Nel dicembre 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle Federazioni Regionali degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto, degli Ordini Provinciali degli Ingegneri e Architetti di Padova e Treviso, nonché del Consiglio Nazionale degli Architetti. Il procedimento era stato avviato al fine di verificare se taluni atti e delibere adottate da tali soggetti, volti a definire il comportamento tariffario degli iscritti, potessero configurare intese restrittive della concorrenza.

La normativa vigente prevede che le tariffe per le prestazioni professionali di ingegneri e architetti siano stabilite dal Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici, su proposta dei Consigli Nazionali riuniti degli Ingegneri e degli Architetti. La tariffa così determinata è inderogabile nel minimo, salvo che per gli onorari per servizi di progettazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, in tutto o in parte a carico della Pubblica Amministrazione, per i quali è possibile praticare una riduzione tariffaria fino al 20% dei minimi. La giunta regionale del Veneto aveva stabilito, con una delibera del 1991, adottata di concerto con le Federazioni degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto, una dettagliata graduazione di tale riduzione tariffaria in funzione delle caratteristiche dell'incarico e dell'ammontare dei lavori, finalizzata in sostanza a uniformare la condotta delle amministrazioni pubbliche regionali e locali appaltanti.

Il procedimento istruttorio è stato avviato dall'Autorità, in primo luogo, nei confronti di una delibera adottata nel 1995 dalle Federazioni Regionali degli Ordini Ingegneri e Architetti del Veneto, volta a estendere la gradualità tariffaria prevista dalla delibera della giunta regionale del Veneto alla generalità delle prestazioni rese da architetti e ingegneri del Veneto a tutti gli Enti pubblici territoriali. Inoltre, oggetto dell'istruttoria sono stati gli atti con cui gli Ordini Provinciali degli Ingegneri e degli Architetti di Padova e Treviso hanno recepito la suddetta delibera delle Federazioni Regionali, vincolando i propri iscritti a porre in essere comportamenti conformi con quanto in essa prescritto. Condotte rilevanti ai fini del procedimento sono state anche i comportamenti degli Ordini di Padova e Treviso volti a diffidare dalla partecipazione a singoli bandi di gara i professionisti iscritti presso i propri albi, laddove i bandi non prevedessero, ai fini della determinazione del compenso del professionista, la gradualità tariffaria stabilita dalla delibera della regione

Veneto del 1991. Infine, sono stati valutati gli atti con cui il Consiglio Nazionale degli Architetti ha adottato autonomi atti di recepimento delle diffide degli ordini veneti nei confronti dei singoli bandi di gara, dandone una diffusione a livello nazionale.

L'Autorità ha accertato come tali comportamenti mirassero a restringere la concorrenza nel mercato dei servizi professionali relativi a incarichi di progettazione e direzione dei lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, acquisiti attraverso l'esperimento di gare ad evidenza pubblica dalle stazioni appaltanti del Veneto. Detti comportamenti, infatti, vincolavano gli architetti e gli ingegneri veneti ad adottare comportamenti di prezzo meno favorevoli all'acquirente del servizio (ente pubblico appaltante) rispetto a quanto consentito dalla normativa vigente, diffidandoli dal praticare riduzioni della tariffa oltre i limiti previsti dalla legge, come graduati dalla delibera della regione Veneto del 1991. Veniva, inoltre, limitata la possibilità per i professionisti di erogare i servizi laddove gli ordini provinciali avevano emanato atti di diffida dal partecipare alle gare i cui bandi non presentassero le caratteristiche tariffarie auspiccate dagli stessi ordini. Le diffide in esame rivestivano, infatti, carattere vincolante per i professionisti iscritti, la cui appartenenza all'Ordine comporta la sottoposizione al potere disciplinare e impone il rispetto delle delibere emanate da quest'ultimo. Gli interventi del Consiglio Nazionale degli Architetti, infine, consistenti nell'adozione di autonomi atti di recepimento delle predette diffide hanno ulteriormente rafforzato l'efficacia delle delibere degli Ordini Provinciali del Veneto nei confronti dei propri iscritti e delle amministrazioni appaltanti.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che gli atti e le delibere adottati dalle Federazioni Regionali degli Ordini di Ingegneri e Architetti del Veneto, dagli Ordini Provinciali degli Ingegneri e degli Architetti di Padova e Treviso e dal Consiglio Nazionale Architetti, costituissero intese vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e che avessero ristretto in maniera consistente la concorrenza sul mercato. I comportamenti oggetto del procedimento, cessati nei primi mesi del 2001, previo ritiro della delibera del 1995 da parte delle Federazioni Regionali per sopravvenuta incompatibilità con il nuovo quadro normativo dettato dal Dpr n. 554/99⁶⁴, non sono stati sanzionati.

SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI

Nel febbraio 2002 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 Farmacisti Italiani (FOFI), di 11 Ordini Provinciali dei farmacisti, della Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani (Federfarma), di due Unioni regionali e di 19 Associazioni provincia-

⁶⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, recante "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni".

li di titolari di farmacia ad essa aderenti, nonché di Confservizi Cispel Emilia Romagna. Il procedimento era stato avviato a seguito di una segnalazione effettuata dalla società Selea Srl, attiva nella produzione di sistemi elettronici finalizzati a fidelizzare la clientela presso vari esercizi commerciali, nella quale si ipotizzavano restrizioni della concorrenza nell'ambito della vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie.

La normativa vigente relativa al servizio farmaceutico vincola sotto diversi aspetti l'attività dei farmacisti, limitando in misura notevole gli elementi sui quali può effettuarsi una effettiva concorrenza tra gli operatori del mercato. I principali ambiti di autonomia nel comportamento commerciale dei farmacisti, sulla base dei quali questi possono differenziarsi tra loro e attrarre clientela, risultano infatti essere l'attività pubblicitaria, i servizi accessori (qualità e livello), le referenze vendute (qualità e ampiezza della gamma) e, per la sola vendita di prodotti parafarmaceutici, il prezzo dei prodotti.

Nel caso di specie, l'attenzione dell'Autorità si è focalizzata sull'attività dei titolari di farmacia consistente nella vendita dei cosiddetti parafarmaci, ovvero di quei prodotti diversi dai farmaci - quali articoli sanitari, integratori alimentari, alimenti speciali, articoli per l'infanzia, prodotti cosmetici - per i quali non sussiste un'esclusiva di rivendita a favore della farmacia e il cui prezzo è liberamente determinato. Gli elementi emersi e i documenti acquisiti nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che le varie associazioni rappresentative dei farmacisti hanno posto in essere tre diverse tipologie di intese restrittive, consistenti: *i*) nell'imposizione di vincoli in materia di pubblicità della farmacia; *ii*) in limitazioni alle iniziative individuali di consegna dei farmaci a domicilio; *iii*) nella sollecitazione di comportamenti di prezzo uniformi nella commercializzazione di prodotti parafarmaceutici.

In primo luogo, l'Autorità ha accertato che il divieto per il farmacista di effettuare qualunque pubblicità relativa al proprio esercizio e/o attività professionale, riconducibile principalmente alle norme del Codice deontologico emanato dalla FOFI nel 1996, costituiva un elemento idoneo a restringere la concorrenza nel settore, atteso che, attraverso la pubblicità, i consumatori possono acquisire informazioni relative alle caratteristiche dei beni e servizi loro offerti, sulla cui base formare le proprie scelte di acquisto. La consapevolezza di non poter promuovere confronti da parte dei consumatori, infatti, non può che ridurre gli incentivi dei farmacisti a migliorare il servizio offerto, nonché la spinta all'adozione di politiche commerciali differenziate.

In secondo luogo, l'Autorità ha censurato le limitazioni alla consegna dei farmaci a domicilio, previste dal Codice deontologico dei farmacisti. Tale servizio, analogamente alla pubblicità, costituisce, infatti, un elemento atto a differenziare tra loro gli esercizi farmaceutici, concorrendo a influenzare le scelte commerciali dei consumatori che potrebbero, laddove il servizio venga erogato, rivolgersi alle farmacie che lo offrano piuttosto che ai loro concorrenti.

L'Autorità ha, infine, contestato agli enti rappresentativi della categoria l'adozione di taluni comportamenti, tra loro complementari, volti al coordinamento dei prezzi di vendita dei prodotti parafarmaceutici. Tali comportamenti si sono sostanziati: nella predisposizione e diffusione di listini prezzi, nella sollecitazione a conformarsi ai prezzi consigliati dai produttori ovvero nell'invito a non porre in essere iniziative individuali di sconto, in particolare per il tramite di cosiddette "carte fedeltà". Più precisamente, la diffusione di listini prezzi ha riguardato, nella maggior parte dei casi, prodotti venduti in maniera significativa anche in altri canali distributivi, spesso a prezzi sensibilmente inferiori rispetto a quelli praticati nelle farmacie (principalmente la grande distribuzione). In sostanza, gli enti rappresentativi hanno inteso fornire ai farmacisti listini modulati in funzione dei prezzi praticati nei diversi canali di vendita al fine di evitare iniziative individuali di riduzione dei prezzi da parte dei farmacisti. Tali iniziative, infatti, avrebbero potuto innescare forme di concorrenza di prezzo all'interno della categoria, alterando, quindi, gli equilibri esistenti nel mercato (segnatamente, la prassi diffusa nella categoria di praticare prezzi uniformi).

L'Autorità ha poi considerato che la medesima preoccupazione di garantire l'uniformità dei prezzi dei parafarmaci venduti in farmacia sottendesse anche ai divieti di adottare iniziative individuali di sconto, in particolare per il tramite di carte fedeltà. In un contesto in cui esistono prezzi di riferimento simili, tali divieti sono stati infatti ritenuti idonei ad assicurarne il rispetto da parte dei farmacisti e, quindi, a frenare eventuali iniziative commerciali indipendenti da parte delle singole farmacie.

Attesa la peculiare regolamentazione del settore farmaceutico, caratterizzato da prezzi imposti per i farmaci, pianta organica, limiti agli orari e turni delle farmacie, l'Autorità ha sottolineato come i prezzi dei parafarmaci e la pubblicità della farmacia costituiscano le principali leve concorrenziali che residuano ai farmacisti. In tale contesto, quindi, le intese sui prezzi e sulla pubblicità poste in essere dagli enti rappresentativi dei farmacisti sono risultate idonee a pregiudicare ogni effettivo confronto concorrenziale tra gli operatori del settore. In questa prospettiva, l'Autorità ha ritenuto che dette intese in materia di prezzo e di pubblicità integrassero infrazioni gravi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e, pertanto, ha irrogato alle parti del procedimento sanzioni pecuniarie per un ammontare totale di circa 95.000 euro. L'Autorità ha, inoltre, disposto che la FOFI e la Federfarma diffondano, entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento, per il tramite rispettivamente degli Ordini provinciali, delle Associazioni provinciali e delle Unioni regionali ad esse aderenti, comunicazioni ai titolari di farmacia tese ad affermare la liceità di iniziative pubblicitarie per l'attività svolta e i servizi offerti, dell'applicazione di sconti sui prodotti parafarmaceutici, anche per il tramite di carte fedeltà, nonché la libertà di determinare in piena autonomia i prezzi di vendita dei parafarmaci.

Nel febbraio 2002 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Onama Spa e della sua controllata Palmar Spa per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione disposto dall'articolo 16, comma 1 della legge 287/90. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, consisteva nell'acquisizione da parte di Palmar di un ramo di azienda di un'impresa individuale attivo nella gestione e manutenzione delle aree verdi di due presidi ospedalieri di Torino.

L'operazione comunicata, in quanto comportava l'acquisizione del controllo di parte di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*) della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione della concentrazione era risultato superiore alle soglie di cui all'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento, la società Onama ha affermato che la tardività della comunicazione era dipesa da disguidi informativi e amministrativi interni alla società Palmar, dovuti alla brevità del lasso di tempo trascorso dall'acquisizione da parte di Onama del controllo di Palmar, circostanza questa che aveva determinato il superamento delle soglie di fatturato con riguardo all'acquisizione successivamente realizzata da Palmar. Atteso che la società Onama non aveva comunque esercitato alcuna influenza diretta sulla realizzazione dell'operazione in questione, tale eventualmente da degradare il ruolo esercitato da Palmar a mera esecuzione della volontà della sua controllante, l'Autorità ha ritenuto che la responsabilità, a titolo di colpa, della violazione dell'obbligo preventivo di comunicazione dovesse nel caso di specie essere attribuita a Palmar, in quanto parte acquirente il controllo nell'operazione di concentrazione. Pertanto, la sanzione è stata irrogata nei confronti di Palmar, nella misura dello 0,01% del fatturato da essa realizzato nell'anno precedente alla contestazione, corrispondente a circa 3.300 euro.

PELLEGRINI-CONSIP

Nel giugno 2001 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Gemeaz Cusin Srl, Sodexho Pass Srl, Day Ristoservice Srl, Ristomat Srl, Qui! Ticket Service Spa, Ristochef Spa, Sagifi Spa e Cascina Scrl, attive nel settore dei servizi sostitutivi di mensa mediante emissione di buoni pasto. Il procedimento trae origine da una segnalazione effettuata da due società concorrenti, la Pellegrini Spa e la Repas Lunch Coupon Srl, con la quale si denunciava una presunta intesa intercorsa tra le suddette imprese nell'ambito di una gara per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa a favore del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche, bandita dalla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici Spa (CONSIP), controllata dal Ministero dell'Economia, responsabile dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi per conto della Pubblica Amministrazione. In particolare, il

bando di gara prevedeva la fornitura di buoni pasto a tutte le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché alle altre pubbliche amministrazioni richiedenti, fino al raggiungimento dei quantitativi massimi previsti dal bando (nel complesso, 90 milioni di buoni pasto in due anni, equivalenti a 810 miliardi di lire). Il servizio era diviso in cinque lotti geografici, di uguale importo (162 miliardi in due anni), corrispondenti alle regioni del nord-est, nord-ovest, centro, centro-sud e sud più isole. La gara è stata espletata secondo la procedura ristretta, nella forma di licitazione privata accelerata. Nel novembre 2000 è stata effettuata la seduta per la prequalificazione, in seguito alla quale dieci imprese sono state invitate a proporre la loro offerta per i lotti per i quali si erano candidate. Le offerte presentate si sono caratterizzate per la presenza, in ciascun lotto, di un'unica associazione temporanea di imprese (ATI) e di un numero variabile di offerte di singole imprese. In ciascun lotto, l'offerta migliore è risultata essere quella presentata dall'ATI.

L'istruttoria avviata dall'Autorità è volta ad accertare l'esistenza di un'intesa avente ad oggetto il presunto coordinamento delle offerte presentate da otto delle dieci imprese ammesse, a seguito degli esiti della prequalifica, a concorrere all'appalto per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa. Secondo quanto ipotizzato nel provvedimento di avvio, il sistema combinato di offerte avrebbe avuto luogo sia attraverso il coordinamento delle modalità di presentazione ai cinque lotti, anche tramite la costituzione di ATI, sia mediante la fissazione congiunta degli sconti offerti da ciascuno dei partecipanti ai vari lotti. In conseguenza di tali comportamenti, le otto imprese sarebbero riuscite, da un lato, a ripartirsi il mercato garantendosi, ciascuna, l'aggiudicazione di almeno uno dei lotti o una sua parte; dall'altro, a fissare il prezzo di vendita del servizio. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DEGLI UFFICI STAMPA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nel luglio 2001 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inteso formulare alcune osservazioni in merito a delle disposizioni della legge del 7 giugno 2000, n. 150, recante la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni e al relativo regolamento di attuazione. In particolare, l'articolo 9, comma 2 della legge n. 150/00 prevede che gli uffici stampa presso le amministrazioni pubbliche debbano essere costituiti da personale, dipendente delle amministrazioni ovvero ad esse estraneo, iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Il regolamento di attuazione della legge n. 150/00 subordina, inoltre, il conferimento dell'incarico di responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e di strutture assimilate e di capo ufficio stampa a soggetti estranei alla pubblica amministrazione al possesso del requisito dell'iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell'albo nazionale dei giornalisti, oltre che al possesso di titoli di studio, quali il diploma di laurea ottenuto in scienza delle comunicazioni, relazioni pubbliche o materie assimilate, nonché titoli *post lauream* nelle medesime discipline.

L'Autorità ha ritenuto necessario porre in evidenza che il requisito dell'iscrizione all'albo dei giornalisti determina ingiustificate limitazioni all'accesso di professionisti al mercato dei servizi di informazione in favore delle pubbliche amministrazioni e appare, quindi, idoneo a restringere la concorrenza. Tale requisito rischia, infatti, di tradursi in un impedimento all'accesso non necessario rispetto agli interessi generali da tutelare. Le funzioni al cui svolgimento è deputato il personale dell'ufficio stampa di un'amministrazione pubblica non appaiono tali da non poter essere svolte con competenza da altri operatori della comunicazione, debitamente qualificati poiché in possesso di uno dei titoli di studio richiesti dalla normativa vigente. Inoltre, l'introduzione di un regime di esclusiva di attività in favore dei soggetti iscritti all'albo dei giornalisti non può trovare giustificazione con riguardo alle caratteristiche della domanda dei servizi in esame, non essendovi alcuna asimmetria informativa nel reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni dei soggetti a cui affidare incarichi presso i propri uffici stampa. Piuttosto, le rigidità che la disciplina in esame introduce nel sistema finiscono con il restringere la rosa di opzioni entro la quale selezionare i prestatori di servizi, con conseguenze negative sull'efficienza dei meccanismi di selezione. In considerazione dell'alterazione dei meccanismi concorrenziali a vantaggio di una specifica categoria di operatori e in assenza di giustificazioni a tutela di esigenze di interesse generale, l'Autorità ha dunque auspicato una modifica della disciplina in questione al fine di eliminare ogni discriminazione tra professionisti nella prestazione dei servizi di informazione e comunicazione in favore delle pubbliche amministrazioni.

SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEGLI AGENTI E RAPPRESENTANTI DEL COMMERCIO

Nell'ottobre 2001 l'Autorità, con una segnalazione trasmessa ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, nonché al Ministro per le Attività Produttive, ha inteso formulare alcune osservazioni in merito alla legge 3 maggio 1985, n. 204, recante la regolamentazione dell'attività degli agenti e rappresentanti di commercio. In particolare, la legge n. 204/85 ha istituito, presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un ruolo per gli agenti e rappresentanti di commercio, prevedendo l'obbligo di iscrizione per quanti svolgono o intendono svolgere l'attività di agente o rappresentante di commercio che siano in possesso dei requisiti previsti dalla legge. La medesima disciplina dispone, altresì, il divieto di esercitare l'attività di agente o rappresentante di commercio per chi non è iscritto al ruolo, comminando una sanzione amministrativa a carico sia dell'agente di commercio che del mandante. Tale regolamentazione risulta, tuttavia, da tempo superata dalla successiva direttiva 86/653/CEE relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti, nella quale l'esercizio dell'attività di agente commerciale indipendente non è subordinato ad alcuna condizione: l'unica facoltà di deroga concessa agli Stati membri riguarda la possibilità di prevedere il requisito della forma scritta per la validità del contratto di agen-

zia. La legge n. 204/85 non è stata modificata in conformità del vigente quadro normativo comunitario, nonostante la Corte di Giustizia ne abbia sancito l'incompatibilità con la normativa comunitaria⁶⁵.

Nella segnalazione l'Autorità ha posto in evidenza che le disposizioni della legge n. 204/85, prevedendo l'obbligo di iscrizione al ruolo, limitano l'accesso alla professione di agente commerciale e appaiono idonee a restringere ingiustificatamente la concorrenza. Al riguardo l'Autorità ha osservato che, nel caso di specie, non sussiste l'esigenza di garantire particolari forme di tutela per il preponente che intende avvalersi dei servizi dell'agente di commercio. In considerazione, infatti, della circostanza che la collaborazione professionale fra agente e preponente è, per definizione, caratterizzata dall'elemento della stabilità (articolo 1742 del codice civile), si può ragionevolmente ritenere che il preponente sia in grado non solo di identificare con precisione il tipo di prestazione richiesta all'agente, ma anche di valutarne l'adeguatezza rispetto alle proprie esigenze e, quindi, di apprezzare l'effettivo livello di competenza del professionista. Inoltre, posto che la legge n. 204/85 non prevede fra i requisiti professionali per ottenere l'iscrizione nel ruolo il superamento di un esame abilitativo, tale adempimento non vale neppure a garantire una specifica qualificazione professionale. L'Autorità ha dunque auspicato un adeguamento della disciplina in questione alla normativa comunitaria al fine di eliminare ogni profilo restrittivo della concorrenza.

PARERE IN MERITO ALL'ISTITUZIONE DELL'ALBO DEGLI INFORMATORI SCIENTIFICI DEL FARMACO

Nel novembre 2001 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso un parere ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio al fine di segnalare le potenziali distorsioni della concorrenza derivanti da alcune proposte di legge concernenti l'istituzione di un albo degli Informatori scientifici del farmaco (ISF). Tali proposte di legge prevedevano in particolare: la costituzione in ogni provincia di collegi e albi degli ISF a cui devono iscriversi tutti gli operatori residenti nella provincia al fine di esercitare la propria attività; la creazione di un consiglio nazionale dei collegi degli ISF con funzioni di vigilanza; la cancellazione dall'albo nell'ipotesi in cui sia accertato lo svolgimento dell'attività in un altro collegio professionale; l'obbligo per le imprese farmaceutiche di far riferimento all'albo degli ISF per l'assunzione di informatori in qualità di lavoratori dipendenti.

L'Autorità ha posto in evidenza i possibili effetti restrittivi ascrivibili alla prevista costituzione dell'albo degli ISF sotto un duplice profilo: l'introduzione di un'ingiustificata barriera nell'accesso al mercato dei servizi resi dagli ISF e la ripartizione del mercato mediante una rigida compartimentazione dell'attività degli ISF a livello della provincia di residenza. In relazio-

⁶⁵ Sentenze della Corte di Giustizia del 30 aprile 1998, *Barbara Bellone c. Yokohama Spa*, causa C-215/97, e del 13 luglio 2000, *Centrosteel Srl c. Adipol GmbH*, causa C-456/98.

ne al primo aspetto, l'Autorità ha preliminarmente osservato che la creazione dell'albo professionale degli ISF non appare giustificata da ragioni di salvaguardia del corretto funzionamento del mercato, né da particolari esigenze di tutela del consumatore. Al riguardo, la normativa vigente già prevede alcuni requisiti di qualificazione degli ISF in merito, tra l'altro, al titolo di studio obbligatoriamente richiesto ai fini dell'esercizio dell'attività, nonché a determinati standard volti ad assicurare adeguate modalità di svolgimento del servizio. L'Autorità ha inoltre sottolineato che l'attività degli ISF si esplica nei confronti dei medici, vale a dire di interlocutori qualificati che non si trovano in una posizione di asimmetria informativa rispetto a chi eroga il servizio.

Con riferimento alle disposizioni che prevedono l'iscrizione degli ISF agli albi provinciali della zona in cui risiedono, stabilendo altresì tra le ipotesi di cancellazione dall'albo l'accertamento dell'esercizio di attività in altro collegio professionale localizzato in una provincia diversa da quella di residenza, esse sono state ritenute suscettibili di determinare una segmentazione del mercato.

Infine, non trovando l'albo degli ISF riscontri nella disciplina normativa vigente in altri paesi CE, l'Autorità ha rilevato che le proposte di legge oggetto della segnalazione avrebbero potuto creare un elemento di rigidità in contrasto con i principi comunitari della libera circolazione in ambito lavorativo e determinare una disparità di trattamento attraverso un'ingiustificata restrizione nell'accesso al mercato.

PARERE SULL'ISCRIZIONE ALL'ALBO DEGLI AVVOCATI DEI DIPENDENTI STATALI CON CONTRATTO PART-TIME

Nel dicembre 2001, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in relazione ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti da alcuni disegni di legge volti a introdurre l'incompatibilità tra l'esercizio della professione forense e la prestazione a tempo parziale di attività lavorative alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. In particolare, tali disegni di legge modificherebbero la vigente normativa che consente ai dipendenti pubblici a tempo parziale l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di professioni intellettuali, introducendo un divieto specifico per la sola professione di avvocato.

L'Autorità ha rilevato innanzitutto l'effetto discriminatorio che discenderebbe dai disegni di legge in questione, in quanto riguardanti unicamente la professione di avvocato. L'Autorità ha inoltre posto in evidenza che l'assetto regolamentare dei servizi professionali riservati agli avvocati appare idoneo a garantire l'interesse generale al corretto esercizio della professione da parte dell'avvocato che sia anche dipendente *part-time* di una pubblica amministrazione. L'esclusione dei dipendenti pubblici a tempo ridotto dalla possibilità di esercitare la professione di avvocato introduce, infatti, un limite alla libertà di iniziativa economica, che non può ritenersi giustificato e proporzionato rispetto all'esigenza di evitare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, che potrebbero pregiudicare l'effettività del diritto di difesa.

L'Autorità ha, altresì, osservato che i provvedimenti normativi in discussione risultano non giustificati anche rispetto agli obiettivi di tutela della qualità della prestazione professionale. Al riguardo, anche i dipendenti pubblici a tempo ridotto, per iscriversi all'albo, devono aver superato l'esame di abilitazione all'esercizio della professione. Tale regime di accesso alle attività professionali ha proprio lo scopo di garantire al cliente che le prestazioni intellettuali vengano offerte solo da chi possiede determinati requisiti.

L'Autorità ha, dunque, auspicato che gli interventi normativi destinati a disciplinare la materia dell'accesso alle professioni trovino una equilibrata trattazione, nel rispetto delle regole della libera concorrenza, nel più generale contesto dell'attesa riforma delle attività professionali.

SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI CONSULENZA SVOLTA DAGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI

Nel dicembre 2001 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inteso formulare alcune osservazioni in merito agli effetti restrittivi della concorrenza derivanti da una norma contenuta nella legge n. 44/99 della Regione Toscana, relativa alla regolamentazione dell'attività di consulenza svolta dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (I.ZZ.SS.). In particolare, l'articolo 5 della legge prevede la possibilità per gli I.ZZ.SS. di prestare attività di consulenza anche a soggetti privati, in concorrenza con i laboratori d'analisi. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto opportuno ribadire quanto già affermato in una precedente segnalazione⁶⁶ relativa al decreto legislativo n. 270/93 che disciplina a livello nazionale l'attività degli I.ZZ.SS, nella quale si era sostenuto che la concentrazione in capo al medesimo soggetto dell'attività istituzionale di controllo e di quella privatistica di consulenza determinava un ingiustificato vantaggio concorrenziale a beneficio degli I.ZZ.SS. Tale beneficio deriverebbe, infatti, dal fatto che coloro ai quali la legge impone forme obbligatorie di controllo sarebbero naturalmente propensi a rivolgersi, per l'attività di consulenza, al soggetto preposto all'esercizio di tale funzione a scapito degli altri operatori privati presenti sul medesimo mercato.

L'Autorità ha osservato che la normativa nazionale lascia ampia libertà di intervento alle Regioni in merito alla disciplina dell'attività di consulenza degli I.ZZ.SS. L'Autorità ha dunque auspicato una modifica della legge regionale n. 44/99 affinché sia impedito a tali istituti di beneficiare di un vantaggio suscettibile di tradursi in restrizioni concorrenziali nel mercato dei servizi di consulenza.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in merito all'acquisizione da parte di una società del Gruppo Canal Plus,

⁶⁶ SEGNALAZIONE SU NORME LIMITATIVE E DISTORSIVE DELLA CONCORRENZA, in Bollettino n. 17/99.

del controllo di Stream, poi concluso con un non luogo a provvedere per il ritiro della notificazione. A seguito di una seconda notifica, l'Autorità ha nuovamente avviato l'istruttoria, al 31 marzo 2002 in corso (GROUPE CANAL PLUS-STREAM). È stato inoltre concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS). Al 31 marzo 2002 è in corso un'istruttoria per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (TV INTERNAZIONALE-RAMI D'AZIENDA DI EMITTENTI LOCALI).

GROUPE CANAL PLUS-STREAM

Nel dicembre 2001 l'Autorità ha concluso con un non luogo a provvedere un'istruttoria in relazione all'acquisizione da parte del Gruppo Canal plus, sia direttamente che indirettamente, tramite la società controllata Telepiù, di una partecipazione pari al 75% del capitale sociale di Stream Spa.

Il mercato del prodotto rilevante per la valutazione dell'operazione è stato individuato nell'offerta di servizi televisivi a pagamento, consistenti nella trasmissione di programmi criptati che possono essere visionati solo a seguito della sottoscrizione di un abbonamento e dell'installazione delle apparecchiature tecniche necessarie alla ricezione e decodifica del segnale. In conformità con numerosi precedenti nazionali e comunitari l'Autorità ha sostenuto che il mercato della *pay Tv* costituisce un mercato distinto da quello della Tv in chiaro. Nel mercato della televisione a pagamento, infatti, si instaura una relazione economica diretta tra emittenti e abbonati, mentre nel mercato della televisione in chiaro la domanda è costituita dagli inserzionisti pubblicitari che acquistano spazi televisivi per la promozione dei prodotti. Oltre alla diversa natura del rapporto che si instaura tra gli operatori nei mercati della televisione a pagamento e della televisione in chiaro e i rispettivi utenti, l'Autorità ha altresì posto in evidenza come l'offerta della *pay Tv* si differenzi da quella della Tv in chiaro sia in ragione della maggior offerta di canali sia in quanto, nell'attuale assetto organizzativo dell'industria delle trasmissioni televisive, le *pay Tv* hanno la disponibilità esclusiva di determinati eventi sportivi e cinematografici *premium* particolarmente appetibili per i consumatori. Nel mercato della televisione a pagamento rientrano sia la *pay Tv* analogica che quella digitale, tenuto conto che la seconda costituisce solo un miglioramento tecnologico della prima e che l'evoluzione del mercato sta conducendo a un passaggio naturale dall'analogico al digitale. In considerazione delle differenze linguistiche e delle diverse preferenze dei consumatori per le varie categorie di programmi, l'Autorità ha ritenuto che il mercato della televisione a pagamento avesse una dimensione geografica limitata all'ambito nazionale. La concentrazione è stata, inoltre, valutata anche alla luce dei potenziali effetti nei mercati nazionali dei diritti televisivi sportivi e cinematografici *premium* per la *pay Tv*, nel mercato dei servizi amministrativi e tecnici per la televisione a pagamento e nel mercato dei servizi di televisione digitale interattiva.

Ritenendo che l'operazione avrebbe potuto determinare un rafforzamento della posizione dominante in capo alla società acquirente tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati interessati, l'Autorità ha deliberato l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In dettaglio, per effetto della concentrazione il gruppo Canal Plus, impresa multinazionale caratterizzata da un rilevante grado di integrazione verticale (dal mercato a monte della produzione e distribuzione cinematografica, al mercato a valle dei sistemi di accesso condizionato), sarebbe diventato l'unico operatore di *pay Tv* in Italia. Tale situazione avrebbe rischiato di produrre una significativa e duratura eliminazione della concorrenza dal mercato nazionale, tale da arrecare un grave pregiudizio ai consumatori, conseguente all'assenza di incentivi a migliorare la qualità e la varietà dei servizi offerti, nonché alla competitività dei prezzi e delle altre condizioni commerciali.

L'Autorità ha inoltre rilevato che l'effetto della concentrazione non sarebbe stato soltanto quello di determinare la scomparsa dal mercato della televisione a pagamento di Stream, unico attuale concorrente di Telepiù, ma anche quello di compromettere la concorrenza potenziale rendendo più difficile l'ingresso di nuovi operatori. Al riguardo, l'operazione risultava suscettibile di accrescere le già elevate barriere all'ingresso, ascrivibili all'ampia e duratura disponibilità di diritti esclusivi su eventi sportivi e opere cinematografiche *premium* detenuti da Telepiù e all'effetto di fidelizzare la consistente base di abbonati già esistente. L'operazione in esame avrebbe quindi consentito al gruppo Canal plus di acquisire quella parte residuale di diritti sportivi e cinematografici detenuti dell'impresa oggetto di acquisizione, in tal modo sottraendo alla disponibilità di eventuali nuovi entranti i contenuti che tradizionalmente rappresentano gli elementi necessari per operare nel mercato della *pay Tv*. Nel valutare le barriere all'entrata, l'Autorità ha altresì considerato che il gruppo acquirente è proprietario del sistema di accesso condizionato che sarebbe restato di fatto l'unico standard utilizzato a livello nazionale, la cui disponibilità è necessaria per offrire i servizi televisivi a pagamento. L'effetto derivante dalla concentrazione, consistente nella riduzione a un unico operatore di *pay-Tv*, non è sembrato dunque poter essere attenuato dall'esistenza di una concorrenza potenziale, soprattutto alla luce delle barriere all'entrata che la stessa operazione avrebbe reso ancora più elevate in termini di diritti di esclusiva detenuti dall'acquirente e della forza negoziale per l'acquisizione dei diritti di trasmissione dei contenuti *premium*.

Nel corso dell'istruttoria Canal Plus e Telepiù, in conseguenza dei rilievi formulati dall'Autorità, hanno comunicato il formale ritiro, con effetto immediato, della comunicazione dell'operazione di concentrazione; nel dicembre 2001 l'Autorità ha, dunque, concluso l'istruttoria deliberando che non vi era luogo a provvedere. Nel febbraio 2002, a seguito di una nuova notificazione, questa volta dell'acquisizione da parte di Canal Plus della totalità delle azioni di Stream, l'Autorità ha avviato una seconda istruttoria, disponendo l'immediata sospensione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge

n. 287/90, dell'attuazione di alcune clausole contenute negli accordi sottoscritti dalle parti, nonché di ogni altra forma di realizzazione dell'operazione, fino alla conclusione del procedimento istruttorio, in considerazione degli effetti difficilmente reversibili sull'operatività e autonomia di Stream in caso di mancata realizzazione della concentrazione.

SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS

Nel corso del 2002 l'Autorità ha valutato l'ottemperanza di Telecom Italia alle condizioni poste per l'autorizzazione all'acquisizione, da parte di Seat Pagine Gialle Spa, delle emittenti televisive Tmc e Tmc2 (ora La Sette) del gruppo Cecchi Gori Communications Spa, contenute nel provvedimento del gennaio 2001⁶⁷. In tale provvedimento, al fine di evitare il rafforzamento della posizione dominante in capo al Gruppo Telecom nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici e della raccolta pubblicitaria *on-line*, nonché la creazione di una posizione dominante nei mercati derivati della convergenza (in particolare i servizi interattivi e multimediali forniti sia attraverso il mezzo televisivo che attraverso la rete Internet), l'Autorità aveva autorizzato la concentrazione subordinatamente al rispetto di alcune misure. In particolare, tra le misure imposte figurava l'obbligo per Telecom di concedere, agli operatori di telecomunicazioni che ne avessero fatto richiesta e a decorrenza dal 1° aprile 2001 (termine successivamente differito al 10 luglio 2001), l'accesso a tutte le infrastrutture civili a sua disposizione per permettere la posa di cavi in fibra ottica per la fornitura di servizi interattivi e multimediali.

Il procedimento relativo alla valutazione dell'ottemperanza a tale disposizione ha preso le mosse dalle denunce di alcuni operatori di telecomunicazioni che lamentavano il comportamento ostruzionistico opposto da Telecom Italia all'accesso dei terzi alle infrastrutture a sua disposizione. Le risultanze istruttorie hanno accertato che i ritardi nell'esecuzione della misura prescritte non erano ascrivibili a strategie escludenti di Telecom Italia, quanto a oggettive difficoltà nell'individuazione delle iniziative da assumere al fine di dare adempimento alle condizioni poste, nonché a obiettive difficoltà di natura tecnica, che sono state rimosse nel corso del procedimento istruttorio. L'Autorità ha dunque concluso che i comportamenti di Telecom Italia, risultando oggettivamente giustificabili, non integravano un'inottemperanza ai sensi dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90.

TV INTERNAZIONALE-RAMI D'AZIENDA DI EMITTENTI LOCALI

Nel febbraio 2002 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società TV Internazionale Spa, indirettamente controllata da Telecom Italia Spa, per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva

⁶⁷ Decisione SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS, in Bollettino n. 3/2001.

delle operazioni di concentrazione. Oggetto del provvedimento di avvio è l'acquisizione da parte di TV Internazionale di 45 frequenze e relativi impianti detenute da emittenti televisive private. Le operazioni sono state realizzate da maggio a settembre 2001. Al 31 marzo 2002 l'istruttoria è in corso.

CINEMA

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha condotto due procedimenti istruttori in merito, rispettivamente, a intese restrittive della concorrenza intercorse tra società di distribuzione di pellicole cinematografiche ed esercenti di sale cinematografiche (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA) e all'omessa notificazione preventiva di un'operazione di concentrazione (TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE).

ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA

Nel luglio 2001 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione a presunte violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nel settore dell'esercizio e della distribuzione cinematografica. Oggetto dell'istruttoria sono stati alcuni comportamenti posti in essere dai distributori di pellicole cinematografiche, dagli esercenti delle sale cinematografiche e dalle rispettive associazioni rappresentative volti a definire le condizioni contrattuali di noleggio dei film, i prezzi di ingresso nei cinema e le modalità di scambio delle informazioni tra distributori ed esercenti relativamente ai dati di incasso e di *audience* di ciascun cinema presente sul territorio nazionale.

Il procedimento ha avuto avvio nell'ottobre del 1999 sulla base degli elementi raccolti nell'ambito del procedimento istruttorio Associazione Nazionale Esercenti Cinematografici Lombarda, nonché di segnalazioni pervenute da parte di alcuni esercenti cinematografici. Successivamente, in considerazione degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi, l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'istruttoria in relazione a possibili intese tra distributori volte a concordare le modalità di programmazione delle pellicole cinematografiche (coordinamento delle date di uscita dei film, degli orari di inizio proiezione nelle sale cinematografiche) e le scelte di politica promozionale relative all'uscita di nuove pellicole, nonché all'applicazione delle esclusive nei rapporti di noleggio delle pellicole tra distributori ed esercenti, oltre che nelle città di Roma, anche nelle città di Milano, Catania e Salerno.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha focalizzato, in primo luogo, l'attenzione su un accordo-quadro stipulato nel 1993 dall'Associazione Nazionale Esercenti Cinematografici (ANEC) e dall'Unione Nazionale Distributori Film (UNDF, divenuta poi UNIDIM), cui ha aderito successivamente anche la Federazione Italiana Distributori-Editori Audiovisivi Multimediali (FIDAM), il quale regolava le condizioni di prezzo per il noleggio di pellicole attraverso la suddivisione degli esercizi cinematografici in quattro fasce a seconda dell'incasso annuale lordo realizzato, cui corrispondevano percentuali massime di noleggio a carico degli esercenti. L'Autorità ha valutato che tale accordo rap-

presentava un accordo verticale tra associazioni di imprese avente ad oggetto la fissazione di un prezzo intermedio, ancorché definito come massimo, e come tale costituiva una forma di coordinamento del comportamento delle imprese associate con riferimento a una variabile concorrenziale determinante. Nel corso dell'istruttoria è stato infatti accertato che, in virtù di tale accordo, le parti del rapporto di noleggio non avevano utilizzato la leva prezzo nelle loro strategie commerciali, così eliminando uno degli elementi essenziali per la definizione dell'offerta del prodotto sul mercato. Peraltro, l'intesa era suscettibile di restringere in modo consistente il gioco della concorrenza in ragione della amplissima rappresentatività delle associazioni stipulanti, cui faceva capo la quasi totalità dei distributori e degli esercenti attivi sul territorio nazionale. È opportuno precisare che durante il procedimento, l'accordo-quadro non risultava essere più in vigore, mentre erano in corso le trattative per la stipula di un nuovo accordo-quadro. Le *major*, nel manifestare il proprio intendimento di astenersi da comportamenti lesivi della concorrenza, si sono impegnate a determinare la struttura e il livello dei canoni di noleggio delle pellicole in maniera indipendente con i singoli esercenti.

Dalle risultanze istruttorie è emerso, altresì, che l'associazione degli esercenti e le associazioni dei distributori avevano posto in essere, nel periodo compreso tra il 1991 e il 1999, una serie continuata di iniziative volte a rendere uniformi i prezzi dei biglietti di ingresso nei cinema e le iniziative promozionali. La concertazione, complessa e sistematica, ha avuto effettive ricadute in termini di sostanziale omogeneizzazione dei prezzi di ingresso nelle sale cinematografiche, a detrimento della concorrenza e dei consumatori finali. In ragione della particolare gravità di tale intesa, determinata oltre che dall'oggetto anticompetitivo, dalla durata quasi decennale nonché dalla rappresentatività delle parti stipulanti, l'Autorità ha irrogato delle sanzioni pecuniarie alle associazioni in questione pari al 2% delle quote associative nel caso di ANEC e UNIDIM e all'1% alla FIDAM, in ragione della minore durata della violazione ad essa imputabile, per un importo complessivo pari a circa 20.000 euro.

Infine, l'Autorità ha esaminato le modalità di noleggio delle pellicole in taluni mercati locali dell'esercizio cinematografico, con particolare riferimento ai rapporti di esclusiva tra distributori ed esercenti. Al riguardo, l'istruttoria ha consentito di accertare le diverse dinamiche concorrenziali nelle piazze di Roma, Milano, Catania e comuni limitrofi da una parte, e Salerno e comuni limitrofi dall'altra. Mentre, infatti, nelle prime è risultato che il noleggio delle pellicole a un solo circuito da parte delle principali case di distribuzione rappresentava un'eccezione rispetto alla normale prassi di comportamento del mercato, un diverso scenario è emerso in relazione alla piazza di Salerno, dove i principali distributori intrattenevano con un unico circuito di sale cinematografiche rapporti di esclusiva con riferimento alla prima programmazione dei film di nuova uscita, a danno delle sale dei comuni limitrofi. L'Autorità ha considerato che, in ragione delle peculiarità del mercato, caratterizzato da un diverso grado di sviluppo in termini di aperture di nuove

sale o di ristrutturazione di quelle esistenti e da un maggior grado di concentrazione, il sistema di esclusive accordate a un solo circuito di sale fosse idoneo a limitare in modo consistente l'accesso degli esercenti concorrenti, oltre che a penalizzare le possibilità di scelta del consumatore finale, risultando dunque in violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza.

TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R. CINE

Nel maggio 2001 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Tosco Cinematografica Srl per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva dell'operazione di concentrazione, comunicata tardivamente all'Autorità, relativa all'assunzione delle attività di programmazione del cinema Puccini nella città di Firenze.

In analogia con quanto affermato in altre occasioni, l'Autorità ha affermato 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. Dalle risultanze istruttorie è emerso che la concentrazione non ha modificato in modo rilevante l'assetto concorrenziale del mercato dell'esercizio cinematografico della città di Firenze. Tuttavia, considerato che la mancata comunicazione preventiva dell'operazione non poteva essere ricondotta a un errore di diritto scusabile in base a una diligente lettura della norma e alla costante interpretazione fornite dall'Autorità, è stata irrogata nei confronti di Tosco una sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,075% del fatturato realizzato nell'anno 2000, corrispondente a circa 540 euro.

APPALTI PUBBLICI

PARERE SULLE PROCEDURE DI SELEZIONE PER LA REALIZZAZIONE DELLE INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE A CARATTERE PUBBLICITARIO

Su richiesta del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Autorità ha reso un parere, pubblicato nel gennaio 2002, in merito allo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente i criteri per l'individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario effettuate dalle Amministrazioni dello Stato, nonché per la determinazione delle remunerazioni per i servizi prestati. In particolare, l'articolo 4, comma 2 dello schema di decreto prescriveva che la capacità finanziaria dei concorrenti fosse dimostrata dal fatturato complessivo relativo alle campagne pubblicitarie o di comunicazione realizzate nel triennio precedente la gara. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la normativa in questione appariva più restrittiva sia di quella comunitaria che di quella nazionale di recepimento. L'articolo 31 della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, alle cui disposizioni è stata data attuazione attraverso il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, elenca infatti una serie di documenti e requisiti idonei a fornire

la dimostrazione della capacità economica e finanziaria delle imprese partecipanti alle gare d'appalto. In tale elenco è indicata una serie di criteri alternativi che possono essere utilizzati dall'amministrazione appaltante per dimostrare l'idoneità degli operatori a svolgere il servizio richiesto, in tutte le ipotesi in cui la capacità economica e finanziaria può essere diversamente dimostrata. Correttamente, il decreto legislativo n. 157/95, che ha recepito la Direttiva 92/50/CEE, pur prevedendo la possibilità di selezionare le imprese in base al "*fatturato globale d'impresa e [al]l'importo relativo ai servizi identici a quello della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi*", consente di prendere in considerazione una pluralità di parametri per dimostrare la capacità finanziaria ed economica dei concorrenti, quali "*a) idonee dichiarazioni bancarie; b) bilanci o estratti di bilanci dell'impresa*". L'Autorità ha dunque ritenuto che l'utilizzazione del fatturato quale criterio esclusivo per la dimostrazione della capacità economica e finanziaria, prevista dallo schema di regolamento in esame, risultava suscettibile di limitare la partecipazione alla gara di imprese che pure potrebbero presentare idonee attestazioni della propria solidità finanziaria, escludendo, ad esempio, operatori che si affacciano per la prima volta sul mercato e ha auspicato, conformemente alla disciplina nazionale e comunitaria, il ricorso anche ad altri criteri di selezione.

Per quel che concerne i criteri per la determinazione della remunerazione dei servizi prestati dai soggetti professionali contraenti, l'articolo 7 dello schema di regolamento stabilisce alcune percentuali prefissate del valore economico complessivo dell'iniziativa, individuate sulla base delle esperienze professionali maturate nell'ambito della comunicazione istituzionale e nella realizzazione delle campagne pubblicitarie degli ultimi anni, in relazione anche all'andamento del mercato. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che le percentuali indicate, fissate per decreto e dunque vincolanti per le singole amministrazioni appaltanti, rischiassero di cristallizzare una specifica situazione di mercato. In particolare, in ragione anche delle prospettive evolutive del settore, i livelli di remunerazione individuati potrebbero cessare di essere rappresentativi della struttura dei costi sostenuti per la fornitura dei servizi in questione. In tale contesto, l'Autorità ha manifestato l'opportunità di prevedere l'adozione di un meccanismo che sottoponga a revisione periodica i valori indicati nel regolamento.

Relativamente, infine, alla composizione della Commissione giudicatrice chiamata a valutare le offerte presentate dai concorrenti, l'Autorità ha evidenziato la necessità di introdurre meccanismi atti a garantirne l'indipendenza di valutazione e giudizio, stante la necessità di assicurare una sufficiente competenza tecnica nel campo della comunicazione istituzionale.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

PARERE SULLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nell'ottobre 2001 l'Autorità è intervenuta con un parere trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri,

ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di segnalare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti da alcune disposizioni dell'articolo 23 del disegno di legge finanziaria 2002 (disegno di legge n. 699/01), contenente la nuova disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, in sostituzione dell'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). In particolare, l'articolo 23 individuava due tipologie di servizi: *i*) i servizi a rilevanza imprenditoriale; e *ii*) i servizi privi di rilevanza imprenditoriale, dettando norme unicamente con riferimento ai primi. Più specificatamente, la norma prevedeva che all'ente locale titolare del servizio fosse lasciata la possibilità di separare l'attività di erogazione dei servizi dalla proprietà e gestione delle reti.

L'Autorità ha rilevato che nell'erogazione dei diversi servizi pubblici locali è generalmente consentita la presenza di una pluralità di soggetti in concorrenza tra loro. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che la separazione tra gestione delle reti e erogazione del servizio non fosse prevista come mera possibilità, ma beneficiasse di un chiaro *favor* normativo.

In relazione alla gestione delle reti e delle infrastrutture, il disegno di legge lasciava intatta la possibilità per l'ente locale di affidare direttamente, senza procedure a evidenza pubblica, reti e infrastrutture a soggetti appositamente costituiti nella forma dell'azienda speciale e della società consortile tra enti di diritto pubblico, o, mediante gara, ad altro soggetto idoneo. Ad avviso dell'Autorità, per consentire invece un più efficace ricorso alla concorrenza *per* il mercato, basata sulla scelta dell'operatore tramite gara, sarebbe opportuno privilegiare nella norma la via dell'affidamento tramite procedure a evidenza pubblica.

Quanto alla possibilità di affidare l'erogazione dei servizi a “*rilevanza imprenditoriale*” a società di capitali, individuate attraverso il ricorso a gare pubbliche, l'Autorità ha rilevato che tale soluzione, instaurando una concorrenza *per* il mercato, sia da ritenersi un valido strumento di individuazione del gestore dei servizi solo nei settori in cui specifiche caratteristiche oggettive (tecniche e economiche) dell'attività giustificano una limitazione del numero dei soggetti ammessi a operare. Viceversa, nei casi in cui tali limitazioni non siano giustificate, i servizi dovrebbero essere svolti in regime di concorrenza *nel* mercato tra tutti gli operatori, in conformità con quanto previsto dall'articolo 86.2 del Trattato CE, in base al quale la concorrenza tra tutti i possibili operatori (concorrenza *nel* mercato) costituisce la regola, mentre i regimi che prevedono diritti speciali e esclusivi in capo a un numero ristretto di operatori o a un'unica impresa rappresentano l'eccezione. L'Autorità ha dunque suggerito che le norme di legge, ove non sussistano specifiche caratteristiche tecniche o economiche che richiedano di limitare il numero degli operatori, stabiliscano espressamente che i servizi pubblici locali siano svolti in regime di concorrenza nel mercato, ferma restando la possibilità dell'autorizzazione laddove sia necessario che gli imprenditori presentino determinati requisiti soggettivi.

Nella segnalazione è stato altresì sottolineato che, per i servizi a rilevanza imprenditoriale e attualmente assoggettati alla disciplina dell'affidamento diretto, le procedure di gara, anziché essere contemplate come mera possibilità, dovrebbero costituire la regola, sia per la gestione delle reti e delle infrastrutture, sia per l'erogazione del servizio. In caso contrario, infatti, rimarrebbe inalterata la possibilità, per gli enti locali, di ricorrere ad aziende speciali e a società "miste" che, in quanto forme di gestione basate su affidamenti diretti effettuati in assenza di procedure a evidenza pubblica, derogano alla concorrenza *per* il mercato.

Per quel che attiene alle gestioni in essere, il disegno di legge faceva salvi fino alla scadenza i diritti e le concessioni attribuite ai soggetti affidatari dei servizi pubblici locali. Al riguardo, l'Autorità ha auspicato una limitazione nella durata dei diritti e delle concessioni attribuiti a soggetti individuati in assenza di procedure a evidenza pubblica. Affidamenti diretti di lunga durata, infatti, ostacolano o vanificano il processo di liberalizzazione, consentendo il consolidamento "in via automatica" delle gestioni esistenti.

Infine, l'Autorità ha evidenziato i pericoli derivanti dall'anteporre l'obiettivo della privatizzazione a quello della liberalizzazione, lasciando pregiudicato l'affidamento (di regola diretto) del servizio all'impresa precedentemente partecipata dall'ente pubblico e successivamente slegata da qualsiasi vincolo di strumentalità con questo a seguito della privatizzazione. Un tale assetto, oltre a prolungare gestioni affidate in assenza di procedure a evidenza pubblica, potrebbe portare a una sostituzione di monopoli pubblici con monopoli privati. A tale proposito, è stata auspicata l'eliminazione delle disposizioni che accordano privilegi e ingiustificati vantaggi concorrenziali alle imprese privatizzate, nonché una riduzione della durata di concessioni e affidamenti attribuiti alle società privatizzate in assenza di procedure a evidenza pubblica.

Nella sua versione definitiva, la legge finanziaria, ridisegnando ampiamente la disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, ha recepito solo in parte le indicazioni formulate dall'Autorità. Manca ancora, infatti, un chiaro *favor legis* per la separazione tra gestione delle reti ed erogazione dei servizi e permane, in capo agli enti locali, la possibilità dell'affidamento diretto, senza procedure a evidenza pubblica, della gestione di reti e infrastrutture, anche se, in questo caso, il gestore dovrà avere forma di società di capitali a partecipazione maggioritaria degli enti locali. L'erogazione dei servizi è prevista ancora, senza riguardo alle loro caratteristiche, non secondo un regime di concorrenza nel mercato, ma attraverso modalità concorrenziali di selezione dell'impresa erogatrice. È stata infatti eliminata la possibilità per gli enti locali di individuare direttamente l'erogatore del servizio, il quale deve adesso avere forma di società di capitali ed essere individuato con gare a evidenza pubblica. Da ultimo, si è provveduto a limitare la durata di diritti e concessioni attribuiti a soggetti individuati in assenza di procedure a evidenza pubblica, stabilendo opportuni termini di scadenza o anticipata cessazione, così come suggerito dall'Autorità.

VARIE

SEGNALAZIONE SULLA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

Nel gennaio 2002, nell'esercizio dei poteri consultivi previsti dall'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri una segnalazione generale sulla "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza". L'intervento muove dalla constatazione che nell'ultimo decennio la riforma della regolazione delle attività economiche ha condotto in vari paesi a una diffusa riduzione degli ostacoli normativi al funzionamento del mercato, favorendo una significativa apertura alla concorrenza. L'Italia si è positivamente inserita in questo processo di cambiamento, con esiti significativi, in termini di riduzione del numero dei vincoli regolamentari e di migliore qualità della regolazione. Di qui la necessità, evidenziata dall'Autorità, di proseguire in tale percorso con coerenza, potenziando ulteriormente i risultati raggiunti. In particolare, al fine di favorire il proseguimento e il potenziamento del processo di riforma della regolazione dell'economia e il suo ampliamento a settori sinora rimasti ai margini del processo di liberalizzazione, è necessario disporre di un chiaro quadro generale di riferimento che fornisca il supporto tecnico, sul piano giuridico ed economico, per impostare una sistematica revisione della regolazione in senso pro-concorrenziale. In tale prospettiva, nella segnalazione l'Autorità, dopo aver fornito un quadro di riferimento volto a inquadrare le problematiche generali della regolamentazione, individua alcuni limiti degli attuali assetti regolamentari, indicando possibili interventi da adottare nell'ottica della promozione della concorrenza.

Su un piano generale, l'Autorità rileva, in primo luogo, che l'intervento pubblico volto a conseguire un più efficiente funzionamento del mercato è giustificato quando i risultati dell'interazione concorrenziale sono carenti rispetto al raggiungimento di specifici obiettivi di interesse generale. Al riguardo, la regolamentazione si giustifica quando i benefici che da essa possono derivare sono superiori ai costi che essa impone, compresi i connessi oneri amministrativi. Carenze del funzionamento del mercato dal punto di vista dell'interesse generale si possono normalmente verificare in relazione a: *i*) l'esercizio del potere di mercato da parte di imprese in posizione di monopolio o più in generale l'esistenza di condizioni strutturali del mercato che non lasciano spazio a meccanismi concorrenziali; *ii*) la presenza di situazioni in cui gli operatori sul mercato, nel prendere le proprie decisioni di domanda o di offerta, sono indotti a trascurare le ricadute degli effetti negativi o positivi di tali decisioni su soggetti terzi (esternalità); *iii*) le situazioni di asimmetrie informative tra acquirenti e venditori non facilmente superabili tramite l'esperienza; *iv*) l'esigenza di garantire livelli minimi del servizio dal punto di vista della sua diffusione geografica sul territorio, degli orari di fruizione dello stesso o della gamma di prodotti messa a disposizione del pubblico. In ogni caso, la regolazione deve sempre presupporre un'attenta stima dei costi

amministrativi e di quelli, ben più sfuggenti, dovuti ad asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati.

Con riferimento alle specifiche misure considerate necessarie ai fini della promozione della concorrenza, nella segnalazione vengono individuati quattro ambiti di intervento: gli interventi relativi alle procedure della regolazione; le misure relative alla proprietà e alla struttura delle imprese; la riduzione delle restrizioni all'entrata nei mercati; la rimozione degli ingiustificati vincoli regolamentari al comportamento degli operatori.

Per quanto concerne le procedure di regolazione, l'Autorità ha sottolineato l'importanza che, qualunque sia la natura degli organismi ad essa preposti, il legislatore introduca esplicitamente la promozione della concorrenza tra gli obiettivi perseguiti dalla regolazione, come accade già per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità previste dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Sono state inoltre evidenziate due importanti esigenze di cui andrebbe tenuto conto nel processo di formazione o revisione delle regole: la partecipazione ai procedimenti di adozione delle misure di regolazione dei destinatari, attraverso opportune forme di consultazione preventiva (introduzione di meccanismi del tipo “*notice and comment*”, basati su una sequenza così articolata: comunicazione dell'avvio del processo di regolazione, pubblicazione dello schema di regolazione, fissazione di un termine per la presentazione dei commenti, adozione del provvedimento); la necessità di valutare proporzionalità e adeguatezza degli interventi di regolazione, suscettibili di incidere sull'attività d'impresa, con analisi di impatto secondo il modello della valutazione costi-benefici. L'Autorità ha altresì rilevato come la recente riforma dell'articolo 117 della Costituzione imponga che le finalità pro-concorrenziali siano perseguite anche dalla regolazione di livello regionale e locale destinata ad assumere, nel nuovo ordinamento di ispirazione federalista, un ruolo sempre più consistente. È da evitare, in particolare, che tali regolazioni divengano eccedenti o troppo restrittive rispetto al quadro normativo sovranazionale e nazionale. In ragione di ciò, è stata anche auspicata la creazione di meccanismi di confronto sistematico delle pratiche di regolazione decentrata, per incentivare l'adozione delle *best practice* regolamentari.

In merito alle misure relative alla proprietà e alla struttura delle imprese, l'Autorità, pur manifestando apprezzamento per l'intensità e la qualità del processo di privatizzazione che ha caratterizzato nell'ultimo decennio l'economia italiana, ha evidenziato la necessità che preventivamente agli interventi di privatizzazione vengano attentamente analizzate le caratteristiche economiche dei settori coinvolti, al fine di promuovere preliminarmente le necessarie misure di liberalizzazione e di ristrutturazione in vista della creazione di un effettivo contesto concorrenziale. Tali misure si rendono particolarmente opportune nei settori dei servizi pubblici locali che sono stati meno toccati dai processi di liberalizzazione comunitari. È stata altresì sottolineata l'importanza di non introdurre nei processi di privatizzazione disposizioni che possano limitare la contendibilità del controllo delle imprese, in assenza di imperative esigenze di interesse generale.

Con specifico riferimento ai servizi di pubblica utilità, l'Autorità ha ribadito che, laddove permangano situazioni di monopolio, è necessario evitare che le imprese estendano abusivamente la propria posizione dominante nei segmenti di mercato liberalizzati, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori. Significativi esempi al riguardo possono essere i settori delle poste, delle telecomunicazioni, delle ferrovie, dell'energia elettrica e del gas, nei quali le imprese tradizionalmente in monopolio legale mantengono una presenza significativa nei mercati liberalizzati e verticalmente collegati ai primi. In questi casi a tali imprese, per distinguere l'attività in monopolio da quella in concorrenza, viene imposta alternativamente: la separazione contabile; la separazione funzionale; la separazione societaria. Tuttavia, a giudizio dell'Autorità, simili soluzioni non modificano gli incentivi per l'impresa in monopolio a ostacolare l'accesso di operatori concorrenti ai segmenti liberalizzati. Tali incentivi verrebbero invece eliminati da interventi di separazione strutturale di tipo proprietario tra le componenti in concorrenza e quelle in monopolio naturale, in conformità con quanto recentemente raccomandato dal Consiglio dei Ministri dell'OCSE⁶⁸. Peraltro, con la separazione proprietaria l'impresa ha minori possibilità di dissimulare i costi dell'attività regolamentata, rendendo così più facile il compito delle autorità di controllo che in queste circostanze devono solo preoccuparsi di disciplinare il potere di mercato dell'impresa e non anche evitarne i comportamenti escludenti. Naturalmente tale separazione non deve essere imposta meccanicamente e indiscriminatamente, ma essere valutata e argomentata di volta in volta sulla base delle caratteristiche specifiche del settore in questione.

Nella segnalazione, particolare attenzione è stata prestata all'introduzione dei cosiddetti tetti antitrust che impediscono all'impresa integrata di servire più di una certa quota di mercato nella componente liberalizzata. Al riguardo, l'Autorità ha affermato che, in generale, non dovrebbero porsi dei limiti alle possibilità di espansione delle imprese mediante la fissazione di quote di mercato, e che le iniziative di promozione della concorrenza sono più efficaci quando gli interventi non richiedono un costante monitoraggio. I tetti antitrust dovrebbero essere usati solo temporaneamente per imporre alle imprese in posizione dominante la dismissione di impianti; dopodiché andrebbero aboliti, anche perché possono avere l'effetto perverso di aumentare artificialmente il potere di mercato dei nuovi entranti i quali, una volta che l'impresa dominante abbia raggiunto la quota di mercato-soglia, opererebbero in un ambiente artificialmente protetto.

Quando si è in presenza di un'impresa che controlla una risorsa essenziale per l'accesso a mercati in concorrenza, è necessario inoltre impedire, tramite interventi regolamentari su prezzi e tariffe, che l'impresa eserciti un pieno potere di monopolio. Tuttavia, la difficoltà maggiore per i regolatori,

⁶⁸ OCSE, *Council Recommendation concerning Structural Separation in Regulated Industries*, C(2001)78.

soprattutto nella fase iniziale della liberalizzazione, sta nell'individuazione dei costi dell'impresa da regolamentare. Proprio per questo, può essere opportuno in una fase iniziale fissare prezzi e tariffe sulla base di livelli internazionali (benchmarking internazionale) ma, una volta che il regolatore si è consolidato, la regolazione deve essere modulata sui costi effettivi dell'impresa regolata e sulle condizioni di domanda prevalenti.

Con riferimento alle restrizioni alle condizioni di entrata nei mercati, l'Autorità ha osservato che nell'ordinamento italiano, nonostante gli importanti passi in avanti compiuti dalle recenti riforme, vi è ancora un variegato insieme di vincoli quantitativi e qualitativi che limitano le possibilità di ingresso in alcuni mercati. In generale, ammettendo ad operare un numero di imprese inferiore rispetto a quello che il mercato fisserebbe spontaneamente, possono determinarsi effetti negativi in termini di maggiorazioni dei prezzi e scarsi incentivi all'innovazione tecnologica. I vincoli quantitativi, consistenti nella predeterminazione, diretta o indiretta, di un numero massimo di operatori (ad esempio attraverso la riserva a un'unica impresa, la fissazione di distanze minime tra punti di vendita o i contingentamenti in termini numerici o di superfici complessive di vendita), non risultano direttamente funzionali al perseguimento di obiettivi di interesse generale. A tale proposito, diversamente da quanto frequentemente sostenuto dalle categorie protette, l'Autorità ha rilevato come tali vincoli di per sé non garantiscono una corretta informazione sulla qualificazione degli operatori, né impediscono di fornire servizi di bassa qualità o di adottare comportamenti opportunistici, mentre generano elevati costi sociali per l'irrigidimento della struttura produttiva e maggiori prezzi per i consumatori. Nella segnalazione è stato dunque ancora una volta ribadito che le limitazioni quantitative dell'offerta volte a predeterminare la struttura del mercato o a imporre limiti alla sua evoluzione (presenti, ad esempio, nell'autotrasporto di passeggeri a media e a lunga percorrenza, nelle farmacie o nel servizio taxi), essendo di regola basate su previsioni ipotetiche degli andamenti della domanda, andrebbero abolite, ad eccezione dei casi in cui vi sia oggettiva scarsità delle risorse utilizzabili (bande di frequenza, suolo pubblico, ecc.). In tali situazioni, la risorsa scarsa dovrebbe comunque essere assegnata tramite asta competitiva.

Quanto all'imposizione di vincoli qualitativi, l'Autorità ha sottolineato che la loro eventuale introduzione deve essere basata su una valutazione comparativa dell'effettivo rischio che in loro assenza si registrino riduzioni significative della qualità, del danno che ne deriverebbe al consumatore, del costo e della probabilità di successo dell'intervento pubblico. In particolare, occorre analizzare se i requisiti imposti dalla regolazione siano realmente funzionali e proporzionati alla qualità effettiva richiesta della prestazione. In tal senso, è necessario stabilire, caso per caso, se non sia più opportuna la fissazione di standard minimi per l'accesso alle attività (ad esempio requisiti scolastici), a cui possono essere affiancati interventi spontanei di certificazione della capacità degli operatori. Questo ridurrebbe le asimmetrie informative tra

operatori e utenti e consentirebbe l'offerta di una vasta gamma di servizi, con diverse combinazioni qualità-prezzo. Inoltre, è stato posto in evidenza che i requisiti qualitativi all'accesso dovrebbero essere tali da evitare che per loro tramite vengano surrettiziamente introdotte restrizioni di tipo quantitativo. Ciò implica che il controllo dei requisiti qualitativi all'accesso deve essere effettuato sulla base di criteri proporzionati e trasparenti. Quanto all'aspetto delle iscrizioni agli albi professionali, l'Autorità ha affermato che queste dovrebbero essere obbligatorie solo se, oltre al controllo relativo all'accesso, sia reputato necessario anche un controllo pubblico sull'esercizio dell'attività.

Nella valutazione degli strumenti giuridici più appropriati per la regolazione dell'entrata nei mercati, l'Autorità ha posto l'accento sulla necessità di eliminare concessioni amministrative non giustificate dall'esistenza di una riserva d'impresa a favore di pubblici poteri (ad esempio, in materia di radio-televisioni e trasporti) e sostituirle con autorizzazioni non discrezionali.

Oltre alle restrizioni all'accesso, nella segnalazione vengono analizzati altri diffusi vincoli regolamentari che gravano sull'attività d'impresa, quali: la fissazione di prezzi e tariffe, i limiti alla gamma merceologica o all'area geografica di operatività, l'imposizione di orari massimi, di standard minimi relativi alla qualità delle prestazioni e di oneri di servizio. L'Autorità ha innanzitutto auspicato l'eliminazione di tutte le norme che prevedono prezzi minimi di vendita di beni e servizi, incluse le recenti regolamentazioni delle vendite sottocosto e quelle volte a contenere gli sconti per la vendita dei libri. La fissazione dei prezzi minimi non risolve, infatti, l'esigenza di assicurare la capacità professionale e tecnica dei fornitori, in quanto non impedisce a soggetti poco qualificati di continuare a offrire servizi di bassa qualità. Inoltre, tali misure non evitano comportamenti opportunistici successivi all'entrata nel mercato. Per quanto introdotte a protezione di alcune categorie (ad esempio di piccoli esercizi commerciali esposti alla concorrenza degli operatori di grandi dimensioni), esse finiscono per penalizzarle, limitando le loro possibilità di reazione alla sfida concorrenziale. Anche la fissazione di prezzi massimi, al di fuori delle ipotesi dei servizi pubblici in monopolio o di casi particolari di protezione del consumatore (come ad esempio nel servizio taxi), andrebbe evitata in quanto spesso induce le imprese a colludere allineando i prezzi a quello massimo individuato dal regolatore.

In relazione ai limiti alla gamma merceologica che può essere offerta da un soggetto, nella segnalazione è stato posto in evidenza che tali forme di intervento possono comportare, con maggiore o minore rilievo, costi e prezzi più elevati e minore innovazione, giacché eliminano le possibili economie di gamma (vantaggi di costo) e irrigidiscono l'evoluzione del mercato. Pertanto, tali vincoli appaiono giustificati solo se impediscono effetti socialmente negativi (ad esempio, in termini di igiene, di conflitto di interessi o di stabilità dei mercati). In alcuni settori, quale quello della distribuzione al dettaglio, esistono vincoli agli orari di attività. In particolare, a giudizio dell'Autorità, l'imposizione di orari uniformi di chiusura obbligatoria, a parità di orario

massimo di apertura, danneggia i consumatori senza una chiara giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori. Parimenti, la limitazione delle ore complessive di apertura riduce le possibilità di scelta per i consumatori, impedendo al contempo agli operatori di accrescere i profitti attraverso un aumento delle vendite. Per tali ragioni, l'Autorità ha suggerito la liberalizzazione degli orari di apertura accompagnata da interventi volti a garantire più flessibilità nella definizione contrattuale degli orari di lavoro. In assenza di tali interventi, risulterebbero infatti avvantaggiati gli operatori di maggiori dimensioni.

Anche l'imposizione di standard minimi uniformi relativi alla qualità della prestazione costituisce un vincolo alle attività economiche, generalmente invocato per esigenze di interesse generale nelle situazioni in cui esistono rilevanti asimmetrie informative tra prestatore del servizio e cliente. Tale imposizione, tuttavia, aumenta i costi e il prezzo dei prodotti. Pertanto, standard definiti in modo insoddisfacente o il cui rispetto non è controllato in maniera efficace possono determinare un aumento dei prezzi senza migliorare la qualità. Piuttosto che vietare la commercializzazione dei beni di bassa qualità, l'Autorità ha suggerito un maggior ricorso all'autoregolazione: agli operatori dovrebbe essere lasciata la scelta di aderire o meno a standard prefissati e di certificare e pubblicizzare il rispetto di tali standard.

Similmente, secondo l'Autorità, l'imposizione regolamentare di oneri di servizio universale dovrebbe sussistere solo se, in loro assenza, l'offerta che si determinerebbe sul mercato sarebbe inferiore a quella "socialmente desiderabile", ricordando che la nozione di ciò che è "socialmente desiderabile" può cambiare nel corso tempo. Inoltre, occorre stabilire se il maggiore costo dovuto agli oneri di servizio debba gravare sui contribuenti, nazionali o locali, oppure, in alternativa, su tutti gli operatori ovvero su un loro sottoinsieme. Nella seconda ipotesi, sarà opportuno non imporre oneri eccessivi sui nuovi entranti e evitare che imprese in concorrenza ricevano un trattamento ingiustificatamente diverso. In ogni caso, anche con una parziale o completa liberalizzazione, la garanzia dell'universalità con specifico riferimento ai servizi di pubblica utilità è ormai un principio generale di rango costituzionale. Pertanto, la regolazione delle prestazioni minime garantite va mantenuta, senza tuttavia divenire l'occasione per introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza, bloccando gli accessi al mercato o avvantaggiando l'impresa dominante tramite finanziamenti superiori ai costi effettivamente sostenuti per la fornitura del servizio universale.

2. I processi di concentrazione tra imprese

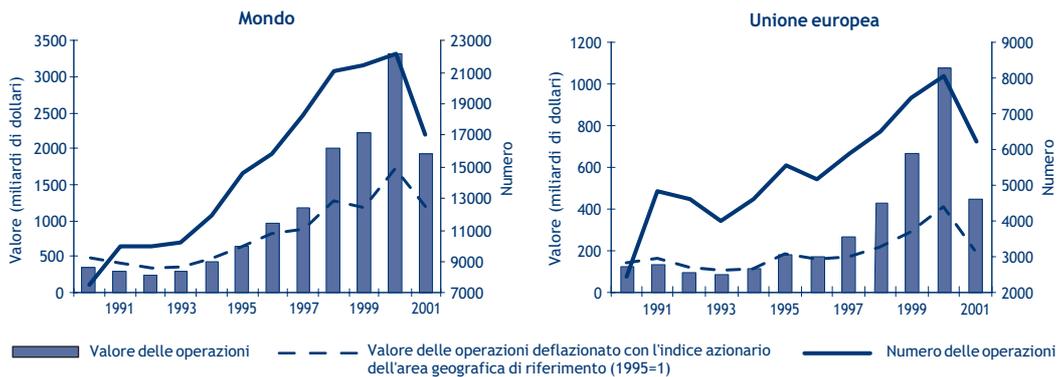
FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI PIÙ RECENTI

Lo scenario internazionale

Il 2001 segna un punto di svolta nell'andamento mondiale di fusioni e acquisizioni (FIGURA 2.1), confermando i segnali di un'inversione di tendenza manifestatisi fin dalla seconda metà del 2000 e interrompendo un protratto periodo di crescita che aveva avuto avvio nel 1993¹. La pur sensibile riduzione in volume (23%) si è riflessa in una diminuzione in valore quasi doppia (42%), coerente con la brusca flessione dei corsi azionari. Nell'Unione Europea, a fronte di una analoga diminuzione delle quantità, la diminuzione del valore delle concentrazioni è risultata ancor più accentuata (59%). L'importo delle transazioni ritorna, nel 2001, ai livelli del 1998, mantenendosi, tuttavia, su valori storicamente ancora elevati.

Il ridimensionamento ha riguardato proprio quei settori che avevano manifestato negli anni precedenti la crescita più accentuata: le operazioni transfrontaliere, quelle relative ai settori ad alta tecnologia e, con riferimento all'Unione Europea, quelle legate ai processi di deregolamentazione.

Figura 2.1 - Operazioni di fusione e acquisizione fra imprese (1990-2001)

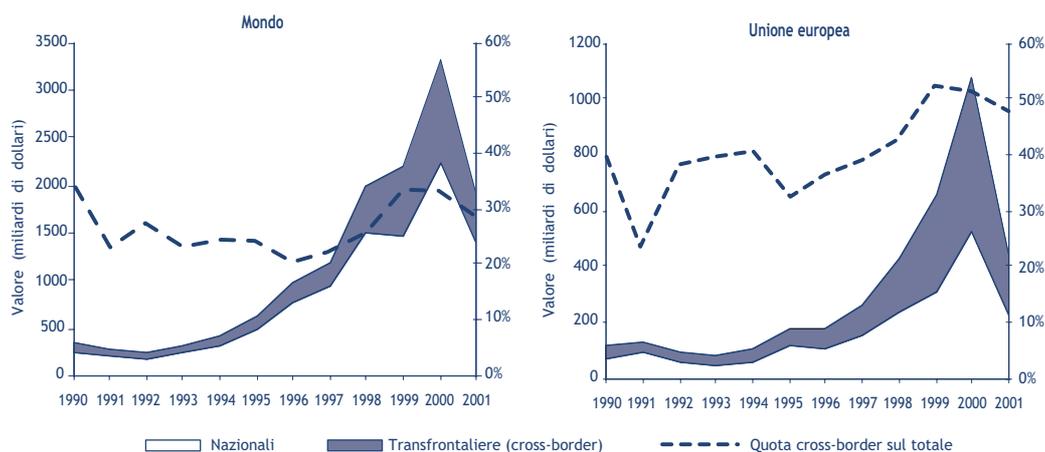


Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial e MSCI.

¹ Le statistiche commentate nella prima parte del capitolo sono tratte dalla banca dati M&A della società Thomson Financial. Le operazioni si riferiscono a tutte le transazioni completate nel periodo di analisi che comportano l'acquisizione di una quota superiore al 50% del capitale societario. Il valore delle transazioni non è sempre rilevato; si assume, tuttavia, un buon grado di copertura delle principali operazioni.

Dalla seconda metà degli anni Novanta in poi i processi di consolidamento avevano assunto una chiara connotazione internazionale che si era traddotta, fino al 1999, in una crescente incidenza delle operazioni transfrontaliere. Negli ultimi due anni tali operazioni si sono invece sensibilmente contratte, anche nell'Unione Europea, dove tuttavia rappresentano, nell'anno in esame, ancora quasi la metà del valore complessivo delle fusioni e acquisizioni (FIGURA 2.2).

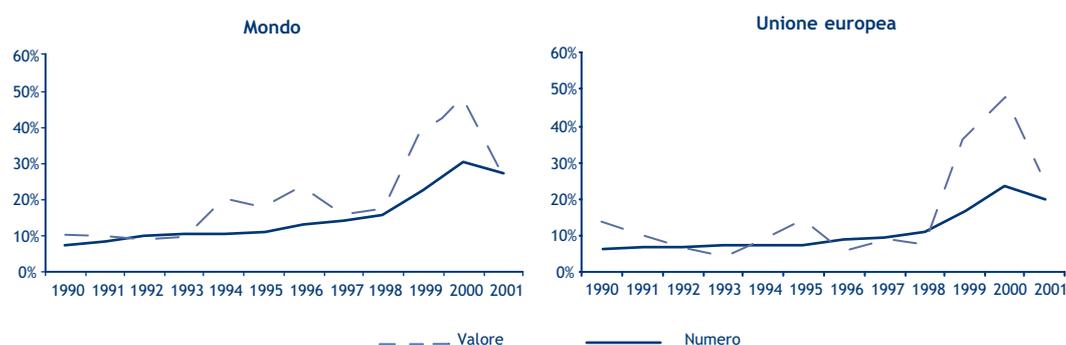
Figura 2.2 - Valore delle operazioni di fusione e acquisizione (distinte in nazionali e transfrontaliere) e quota delle operazioni transfrontaliere sul totale (1990-2001)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

Analoga forte contrazione si è registrata nel settori ad alta tecnologia che avevano svolto un ruolo di primo piano nella dinamica precedente (FIGURA 2.3), spingendo molte imprese a cercare, tramite acquisizioni o costituzione di imprese comuni, canali rapidi di accesso alle nuove tecnologie, soprattutto nel campo dell'informatica e delle comunicazioni. La recente evoluzione sembra dovuta essenzialmente all'andamento della valorizzazione delle imprese oggetto di concentrazioni. Molto più contenuta è infatti la riduzione del volume delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia, sia a livello mondiale che europeo.

Figura 2.3 - Quota delle acquisizioni di imprese ad alta tecnologia sul totale delle fusioni e acquisizioni (1990-2001)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

Nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto nell'Unione Europea, il processo di concentrazione aveva interessato in misura crescente le imprese che operano in settori oggetto di politiche di liberalizzazione². Anche in questo caso la contrazione è risultata particolarmente intensa, tanto da dimezzarne il peso percentuale (FIGURA 2.4). Tale riduzione è stata peraltro accompagnata da una sempre minore incidenza del valore delle operazioni di privatizzazione (in senso stretto, al netto cioè delle dismissioni di quote di minoranza), fino a rappresentare nel 2001 una percentuale estremamente bassa del valore complessivo delle acquisizioni.

Figura 2.4 - Quota del valore delle operazioni realizzate da imprese operanti in mercati soggetti a processi di liberalizzazione sul valore complessivo delle fusioni e acquisizioni nell'Unione Europea (1990-2001)



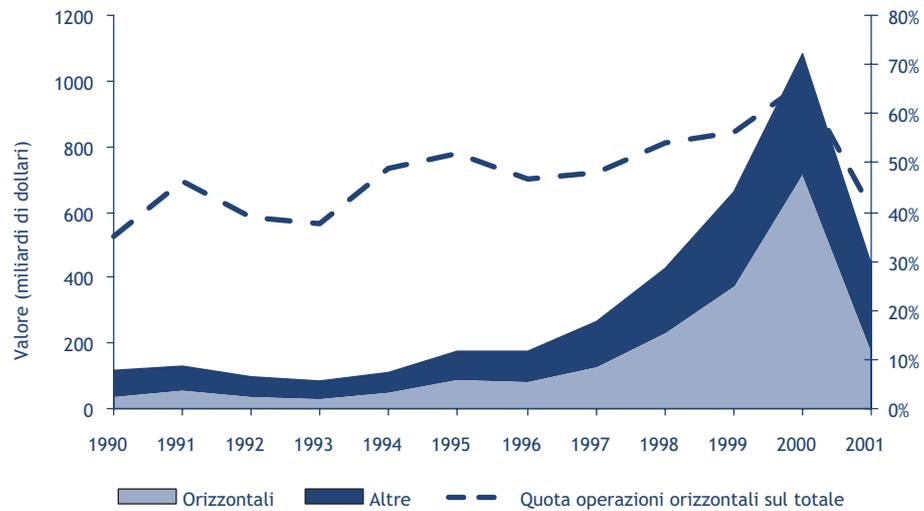
Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

L'onda lunga delle fusioni e acquisizioni di fine anni Novanta ha contribuito a modificare la struttura dell'offerta nei mercati più interessati dalle transazioni. In questo senso hanno sicuramente operato le concentrazioni di natura orizzontale³ (FIGURA 2.5), la cui incidenza sul totale risulta in sensibile crescita fino al 2000, a livello dell'Unione Europea, per contrarsi bruscamente nel 2001. Questa tipologia di operazioni ha interessato in misura crescente i mercati dei servizi non finanziari.

² Sono stati considerati i seguenti settori (fra parentesi il codice della classificazione SIC 1987): trasporto ferroviario (40), autotrasporto di merci (4212, 4213, 4214), trasporto aereo di linea (4512) e servizi aeroportuali (4581), telecomunicazioni (4812, 4813, 4822, 4899), servizi di elettricità e gas (4911, 492, 493, 499A).

³ Sono state definite orizzontali tutte le transazioni in cui l'impresa acquirente e l'impresa acquisita operano nello stesso settore di attività economica (*industry group* della classificazione Thomson Financial, più aggregata rispetto alla classificazione SIC). Sono state escluse le acquisizioni effettuate da gruppi di investitori o società finanziarie di investimento (codice SIC 6799).

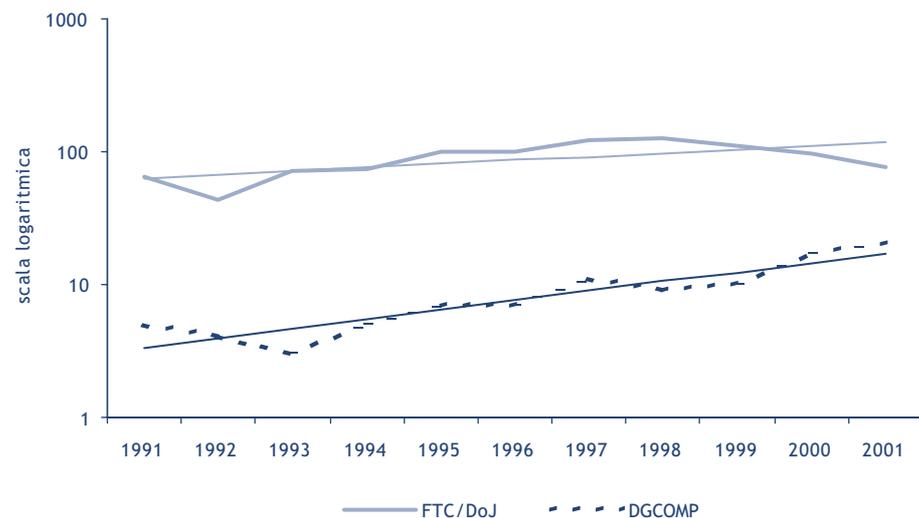
Figura 2.5 - Fusioni e acquisizioni nell'Unione Europea in relazione alla natura (orizzontale o non orizzontale) dell'operazione (1990-2001)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

Coerentemente con i sottostanti fenomeni strutturali, l'attività di controllo antitrust sulle operazioni di concentrazione, che nel corso dell'ultimo decennio era progressivamente cresciuta, ha subito nel 2001 una lieve flessione negli Stati Uniti⁴ e un rallentamento nell'Unione Europea (FIGURA 2.6).

Figura 2.6 - Numero dei procedimenti antitrust in materia di controllo delle concentrazioni negli Stati Uniti e nell'Unione Europea (1991-2001)



Fonti: Elaborazioni su dati della Federal Trade Commission e della Antitrust Division del Dipartimento di Giustizia (Stati Uniti) e della Direzione Generale della Concorrenza della Commissione Europea (Unione Europea).

⁴ Dal febbraio 2001 il valore della transazione oltre il quale è obbligatoria la notifica preventiva all'organismo antitrust americano è stato portato da 15 a 50 milioni di dollari. Ciò ha determinato un dimezzamento delle notifiche nel 2001 rispetto all'anno precedente (2376 rispetto alle 4926 del 2000).

Nel periodo 1991-2001 il numero dei procedimenti istruttori⁵ è comunque aumentato, complessivamente, al tasso medio annuo dell'11% (16% per la Commissione Europea, 6% negli Stati Uniti), a testimonianza del forte impegno di risorse da parte degli organismi antitrust in questo settore di attività.

I processi di concentrazione in Italia

L'andamento delle operazioni di concentrazione nel nostro paese mostra alcuni tratti distintivi rispetto allo scenario internazionale. Mentre la contrazione in valore si colloca su percentuali simili a quelle europee, il numero delle operazioni si riduce in maniera assai contenuta (FIGURA 2.7) e addirittura aumenta se viene riferito alle sole operazioni notificate all'Autorità (cfr. la TAVOLA 2.2).

Figura 2.7 - Operazioni di fusione e acquisizione di imprese di nazionalità italiana (1990-2001)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial e MSCI.

I settori delle telecomunicazioni e delle *utilities* (energia elettrica, gas e acqua) hanno cumulato, nel 2001, circa il 50% del valore complessivo delle transazioni che hanno visto coinvolte imprese di nazionalità italiana, sia nel ruolo di acquirente che di acquisita (TAVOLA 2.1). Due operazioni (Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia e Enel/Wind/Infostrada) hanno caratterizzato il settore delle telecomunicazioni, ambedue riguardanti mercati di dimensione comunitaria e quindi soggette al controllo esercitato dalla Commissione Europea⁶. Anche il settore energetico appare dominato da due rilevanti operazioni (Endesa/Enel/Elettrogen e Fiat/Italenergia/Montedison), una delle quali di natura internazionale e legata al processo di liberalizzazione del mercato dell'energia in Italia (vendita della prima delle tre società di gene-

⁵ Per gli Stati Uniti sono stati considerati i procedimenti nei quali la Federal Trade Commission o la Divisione Antitrust del Dipartimento di Giustizia hanno inviato alle parti una formale richiesta di ulteriori informazioni (cosiddetta *second request*). Nel caso della Commissione Europea sono stati considerati i procedimenti decisi in "fase 2".

⁶ Nel caso Enel/Wind/Infostrada, la Commissione Europea ha deciso di rinviare all'Autorità italiana l'esame dell'impatto sul mercato italiano dell'elettricità, mentre ha autorizzato l'operazione per gli effetti sui mercati delle telecomunicazioni e Internet.

razione - cosiddetta Genco - che l'articolo 8 del Decreto legislativo n. 79/99 ha imposto al fine di ottemperare ai tetti antitrust stabiliti dallo stesso decreto)⁷. Nello stesso settore si segnalano numerose operazioni, a livello locale, volte ad acquisire, da parte di società di distribuzione partecipate da enti locali, attività e proprietà del gruppo Enel nel comune interessato inerenti l'attività di distribuzione e vendita ai clienti vincolati (Aosta/Aem, Acea/Enel, AemTorino/Enel). Nel settore petrolifero si segnala l'acquisizione da parte di Eni della società britannica Lasmo plc, attiva nel settore delle esplorazioni di giacimenti petroliferi e di gas. Acquisizioni di rilievo sono realizzate nei settori del credito e immobi-

TAVOLA 2.1 - Graduatoria settoriale per valore delle operazioni di fusione e acquisizione che hanno coinvolto imprese di nazionalità italiana (2001)

Settori (primi dieci per valore delle transazioni)	Valore delle operazioni realizzate nel 2001 (milioni di dollari)			Totale
	Italia su Italia	Italia su estero	estero su Italia	
Telecomunicazioni(*)	13802	55	0	13857
Servizi elettrici, gas e acqua	6119	235	3672	10026
Estrazione di petrolio e gas	0	5278	0	5278
Banche	2481	402	18	2900
Servizi immobiliari	2346	0	544	2890
Servizi per le imprese	465	1276	195	1937
Prodotti alimentari	101	1469	4	1574
Holding finanziarie (eccetto banche)	0	1065	0	1065
Prodotti in metallo	26	34	852	913
Servizi di investimento mobiliare	490	321	48	860
Totale complessivo	26974	11874	7447	46295

Fonte: elaborazioni su dati Thomson Financial.

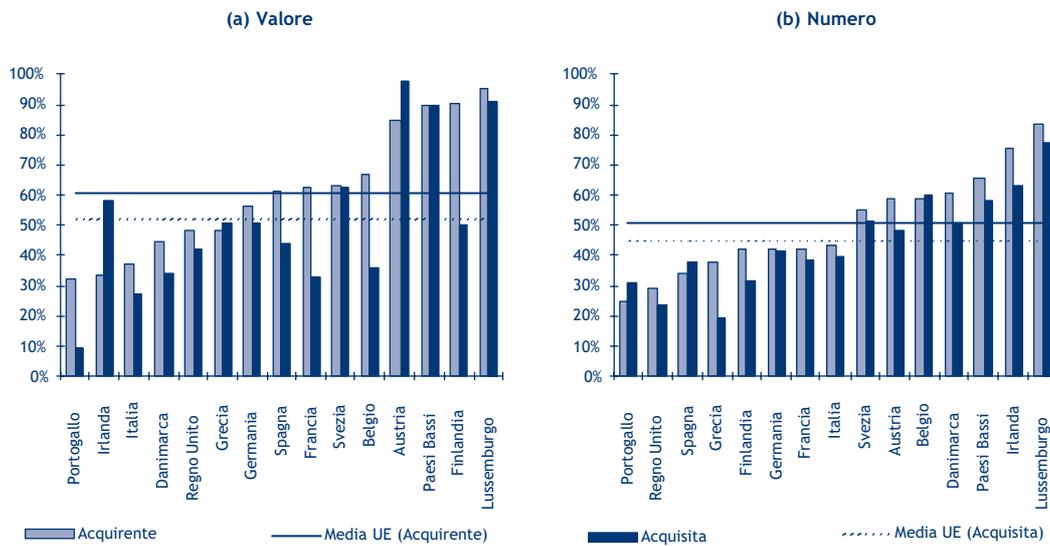
(*) Il dato comprende anche il valore dell'operazione Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia, che ha conferito a Pirelli e Edizione il controllo congiunto di Telecom Italia attraverso l'acquisto di una partecipazione minoritaria nel capitale della società Olivetti.

liare, con una forte prevalenza di operazioni circoscritte al mercato nazionale. Di natura internazionale sono invece alcune importanti operazioni nel settore alimentare (Cirio/Del Monte) e dei servizi per le imprese, soprattutto nel mercato della fornitura di servizi Internet (Tiscali/Liberty Surf).

Nonostante la realizzazione, da parte di imprese italiane, di importanti operazioni internazionali, anche nel 2001 si conferma la posizione relativamente arretrata del nostro paese in termini di incidenza del valore delle operazioni transfrontaliere sul valore complessivo delle transazioni rispetto agli altri paesi comunitari (FIGURA 2.8A). Si riscontra, tuttavia, una maggiore frequenza relativa per le operazioni di minore dimensione, testimoniata dalla numerosità (FIGURA 2.8B) delle operazioni *cross-border* che hanno interessato imprese di nazionalità italiana.

⁷ Entro il 2002 dovrà essere completata la cessione di ulteriore capacità di generazione. In particolare, nel marzo 2002 è stata venduta la seconda Genco al consorzio Edipower e la terza sarà dismessa entro la fine dello stesso anno.

Figura 2.8 - Quota del valore (a) e del numero (b) delle operazioni transfrontaliere sul totale delle operazioni di fusione e acquisizione nei paesi dell'Unione Europea (2001)



LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 2001

L'attività di controllo delle concentrazioni svolta dall'Autorità nel 2001 ha fatto registrare un ulteriore incremento rispetto all'anno precedente (570 operazioni a fronte delle 492 decise nel 2000 – TAVOLA 2.2). L'incremento è stato determinato in larga misura dall'aumento considerevole delle acquisizioni associate al processo di ristrutturazione della distribuzione commerciale e della distribuzione di carburante per autotrazione, operazioni generalmente di poco rilievo e come tali assenti dall'indice generale delle concentrazioni analizzato nei paragrafi precedenti. Le concentrazioni realizzate attraverso fusioni e costituzioni di imprese comuni sono diminuite, sebbene il numero dei progetti di *joint venture* (17) si attesti nel 2001 su livelli storicamente elevati; sette di essi hanno riguardato la fornitura di servizi tramite Internet (iniziative di *e-commerce* e di *e-learning*), confermando una tendenza già rilevata lo scorso anno.

TAVOLA 2.2 - Concentrazioni fra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione

ai sensi dell'art. 5,

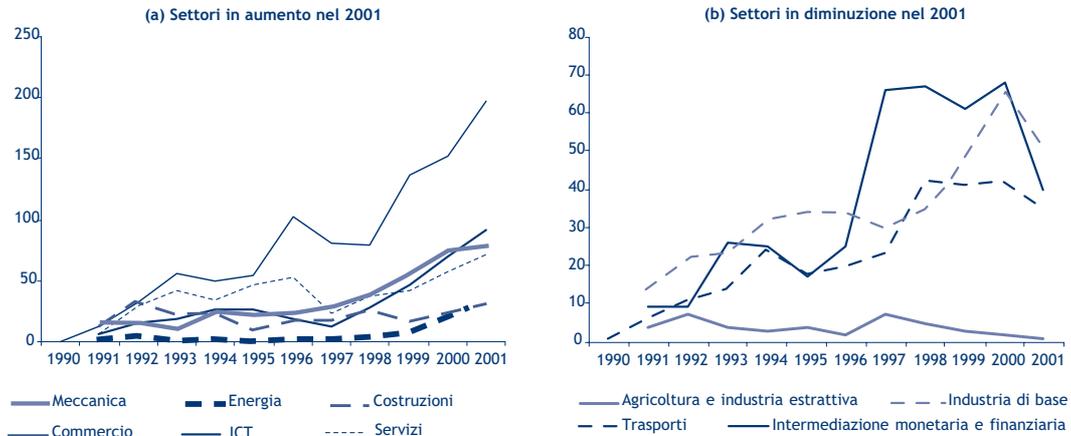
comma 1, lett. a, b e c

	90-92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Acquisizione del controllo	299	227	237	237	304	253	305	380	460	550
Fusione	4	3	6	2	1	7	7	6	9	3
Impresa comune	5	-	4	2	3	5	4	9	23	17
Totale	308	230	247	241	308	265	316	395	492	570
Ritiro della comunicazione(*)	-	1	-	-	-	-	-	2	1	2

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

(*) nel corso della fase istruttoria

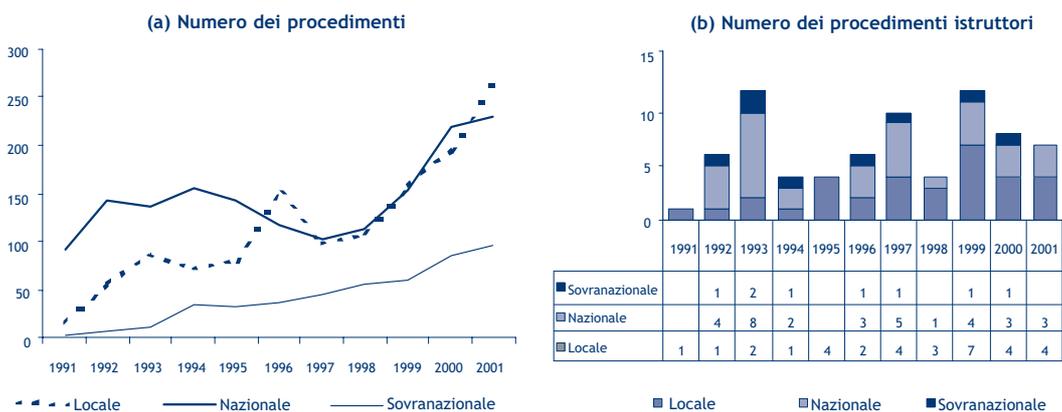
Figura 2.10 - Numero delle operazioni di concentrazione per i settori in aumento (a) e per i settori in diminuzione (b) nel 2001



Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Più in generale, si può rilevare una crescita costante, negli ultimi tre anni, dei casi che hanno riguardato operazioni con una dimensione locale del mercato rilevante (FIGURA 11A). A ciò ha corrisposto la forte incidenza sul complesso dell'attività istruttorie di questa tipologia di operazioni: più della metà dei procedimenti istruttori conclusi negli anni recenti ha riguardato mercati geografici locali (FIGURA 11B). In grande prevalenza si tratta di mercati connessi a concentrazioni nel settore del credito, in quello alimentare (latte fresco, birra, distribuzione di bevande) e nella grande distribuzione organizzata.

Figura 2.11 - Numero dei procedimenti (a) e numero dei procedimenti istruttori (b) per dimensione geografica dei mercati rilevanti (1991-2001)



Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il grafico (a) non comprende il settore del credito.

Rallenta, nel 2001, la crescita delle operazioni caratterizzate da una dimensione geografica ampia (nazionale o sovranazionale) dei mercati rilevanti. In particolare, le operazioni che hanno comportato l'esame di mercati

sovrnazionali si caratterizzano sotto il profilo settoriale, confermando una tendenza già rilevata nelle precedenti Relazioni. Si tratta, in generale, di molte produzioni manifatturiere, soprattutto nei comparti della meccanica, mezzi di trasporto, chimica, metallurgia, da lungo tempo aperti alla competizione sui mercati internazionali: oltre il 50% delle operazioni esaminate in ciascuno di questi settori ha riguardato, nel 2001, mercati che si estendono ben oltre i confini nazionali. Le concentrazioni che interessano questa categoria di mercati rientrano frequentemente nella competenza della Commissione Europea, nonché di una pluralità di giurisdizioni nazionali⁹, mentre risulta relativamente meno frequente la competenza esclusiva dell'Autorità nazionale.

⁹ Nel 2001 il 12% dei casi ha riguardato operazioni di concentrazione soggette al controllo anche di altri organismi antitrust di paesi membri dell'Unione Europea. Nel 2000 questo tipo di operazioni incideva per il 13% sul totale delle concentrazioni notificate all'Autorità.

3. Sviluppi giurisprudenziali

PRINCIPALI SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI CONCORRENZA

Nell'ultimo anno si segnalano una serie di pronunce del Tar del Lazio, Sez. I, e del Consiglio di Stato, Sez. VI, rese in sede di impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità in applicazione della legge n. 287/90 e degli articoli 81.1 e 82 del Trattato CE, da cui emergono importanti principi in relazione a profili sia sostanziali sia procedurali.

PROFILI SOSTANZIALI

Ambito e limiti del sindacato giurisdizionale

Con la decisione n. 5733 dell'8 novembre 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, il Consiglio di Stato ha ribadito il suo orientamento sull'ambito e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti dell'Autorità rilevando, con riferimento particolare al tema dell'onere della prova delle intese, che *“i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono sindacabili, in giudizio, per vizi di legittimità, e non di merito. Purché si rimanga nell'ambito dei vizi di legittimità, il sindacato giudiziale non incontra limiti, potendo essere esercitato, oltre che in relazione ai vizi di incompetenza e violazione di legge anche in relazione a quello di eccesso di potere in tutte le sue forme.*

Allorché, peraltro, viene dedotto, avverso i provvedimenti dell'Autorità, 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 sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità, e a questa riservate”.

Poteri dell'Autorità e legittimo affidamento delle parti

Il Consiglio di Stato nella decisione n. 4053 del 27 luglio 2001, *Accordi per la fornitura di carburanti*, in relazione a una fattispecie di infrazione all'articolo 2 della legge n. 287/90, ha fornito alcune indicazioni circa l'esercizio dei poteri dell'Autorità. In particolare, il Collegio ha chiarito che se *“un comportamento infrattivo della libertà di concorrenza sia individuato dall'Autorità di propria iniziativa o su sollecitazione di terzi interessati, il suo autore non può dolersi della tardività con la quale sia stata intrapresa l'istruttoria, giacché il principio della tempestività ... soddisfa, in questo*

caso, solo l'interesse pubblico alla sollecita repressione e sanzione dei comportamenti illeciti e non può, pertanto, andare a vantaggio di chi tali comportamenti abbia posto in essere". Viceversa, ove "l'autore di un comportamento astrattamente valutabile ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90, si attivi spontaneamente per portarlo a conoscenza dell'Autorità, ha diritto di ottenere una verifica in tempi certi o, in subordine, a conoscere tempestivamente se e quali elementi ostino a tale verifica o, comunque, l'avviso dell'Autorità stessa circa l'inidoneità degli elementi trasmessi agli effetti del decorso del termine di cui all'art. 13, in modo da poter determinare in conseguenza la propria condotta".

Il Consiglio di Stato ha quindi concluso che "in presenza della comunicazione di un'intesa" può determinarsi "una situazione di affidamento tutelato", laddove "l'Autorità ... non provveda né ad attivarsi, né ad informare gli autori della comunicazione dell'esistenza degli elementi ostativi alla possibilità di una compiuta valutazione", a meno che non siano carenti "i requisiti minimi per far insorgere l'obbligo di riscontro ovvero [la comunicazione] fosse volutamente preordinata a trarla in inganno". Il Consiglio di Stato ha altresì precisato che, con il decorso del termine previsto dall'articolo 13 della legge n. 287/90, non può ritenersi definitivamente preclusa "nei confronti delle parti che abbiano dato vita all'intesa stessa, ogni ulteriore attività inibitoria delle infrazioni dell'art. 2 della legge citata", nei casi in cui emergano "comportamenti sopravvenuti, ulteriori ed autonomi rispetto a quelli oggetto dell'intesa".

La nozione di impresa nella disciplina della concorrenza

Con sentenza n. 5486 del 21 giugno 2001, *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, il Tar del Lazio ha sostanzialmente ribadito il proprio orientamento, già espresso nella sentenza n. 466 del 28 gennaio 2000, *Dottori Commercialisti*, circa la nozione di *impresa* ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza e, conseguentemente, circa quella di *associazione di imprese*.

Premesso che anche i medici chirurghi e odontoiatri, come altri esercenti una professione intellettuale, "vadano considerati imprese, in quanto la loro attività consiste nell'offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica", il giudice ha osservato che i relativi ordini provinciali, nonché la Federazione nazionale di tali ordini, rientrano nella nozione di "associazione di imprese" in quanto enti esponenziali degli interessi economici della categoria, capaci di orientare i comportamenti dei professionisti anche eventualmente con effetti nocivi per la concorrenza. Di tali enti esponenziali, ai fini dell'applicazione della disciplina antitrust, non rileva la natura pubblicistica o privata, non essendo all'uopo significativa la definizione giuridica del loro ambito d'azione. Quanto, in particolare, alla Federazione, non vengono neanche in rilievo "le peculiarità dell'organizzazione, ed in particolare che questa si esprima a livello centrale in una struttura di secondo grado".

Pertanto, quando le determinazioni della Federazione e degli ordini siano dirette a curare, anziché l'interesse generale, quello collettivo di categoria, esse ben possono essere considerate “*deliberazioni di associazioni di imprese*” ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Definizione del mercato rilevante

Con decisioni n. 4118 del 26 luglio 2001, e n. 5733 dell'8 novembre 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, nonché n. 150 del 14 gennaio 2002, *RAI-RTI-CGC*, il Consiglio di Stato ha ribadito il principio (inizialmente espresso proprio con riferimento alla delimitazione del mercato rilevante, in Consiglio di Stato n. 1348 del 14 marzo 2000, *Italcementi* e n. 652 del 12 febbraio 2001, *Vendomusica*) circa i limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, il quale può solo “*verificare che l'operato dell'Autorità, nell'individuare il mercato rilevante, non sia affetto da vizi logici o di ragionevolezza, da difetto di istruttoria o di motivazione*”.

Con la pronuncia n. 150 del 14 gennaio 2002, *RAI-RTI-CGC*, è stata altresì ribadita la diversità di fondo della definizione del mercato rilevante a seconda che si tratti di accertare ipotesi di abuso o di intesa: “*ciò non significa che vi sono tanti mercati quante le operazioni economiche avvenute, ma comporta solamente la diversità del criterio di individuazione del mercato, che non assume mai valore assoluto, ma relativo*”.

Quanto alla delimitazione merceologica del mercato, il Consiglio di Stato ha in diverse occasioni riaffermato l'ormai consolidato principio secondo cui “*per mercato rilevante si intende quella zona geograficamente circoscritta dove, dato un prodotto o una gamma di prodotti considerati tra loro sostituibili, le imprese che forniscono quel prodotto si pongono fra loro in rapporto di concorrenza*” (Consiglio di Stato n. 5733 dell'8 novembre 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*; n. 150 del 14 gennaio 2002, *RAI-RTI-CGC*; n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*; nonché Tar del Lazio n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati* e n. 368 del 16 gennaio 2002, *Mezzi di contrasto*).

Ciò premesso, il giudice ha ritenuto fondati gli orientamenti dell'Autorità quanto all'individuazione del menzionato requisito della “*sostituibilità dei prodotti*”. A tal proposito, e con specifico riferimento al settore radiotelevisivo, è stata confermata la ripartizione, sancita dall'Autorità, fra mercato della televisione in chiaro e mercato della *pay-tv*, nonché l'ulteriore e ancor più specifica suddivisione, all'interno della sola televisione in chiaro, fra mercati dei diversi diritti su programmi caratterizzati da diversa *audience*. In relazione alla prima ripartizione menzionata, con sentenza n. 7433 dell'11 settembre 2001, *Stream-Telepiù*, il Tar del Lazio ha sottolineato come le due tipologie di televisione (a pagamento e in chiaro), “*salvi i loro comuni effetti ultimi di intrattenimento del pubblico, non sono in alcun modo sostituibili*”, e ciò in ragione della diversità dei soggetti tecnicamente “*acquirenti*” del servizio (il telespettatore per la *pay-tv* e il committente del messaggio pubblicitario per la tv in chiaro), nonché in ragione della “*sostanziale diversità di offer-*

ta in termini di contenuti (qui tra emittenti criptate e in chiaro)”. Rispetto, invece, all’ulteriore subdistinzione menzionata, con le decisioni n. 150 del 14 gennaio 2002, RAI-RTI-CGC, e n. 1305 del 5 marzo 2002, RAI-RTI, il Consiglio di Stato ha ritenuto logica e ragionevole la delimitazione del mercato rilevante ai “diritti televisivi in chiaro degli eventi sportivi ad elevata audience”, ritenendo non sufficiente per l’inclusione in unico mercato una sola “parziale e limitata sostituibilità della trasmissione degli eventi sportivi ad elevata audience con altri programmi, soprattutto dal lato della raccolta pubblicitaria”.

In un altro settore merceologico, nella pronuncia n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*, il Tar del Lazio ha invece espressamente ammesso che un’applicazione rigorosa del criterio di sostituibilità “*avrebbe potuto portare a suddividere il mercato dei lattini speciali in più mercati in relazione alle specifiche utilizzazioni; peraltro, l’unificazione - che evidentemente risponde ad esigenze di semplificazione - in concreto non assume profili di rilevanza che possano incidere sulla legittimità del provvedimento*”.

Coerentemente, nella decisione n. 368 del 16 gennaio 2002, *Mezzi di contrasto*, il Tar del Lazio ha affermato, riprendendo la giurisprudenza comunitaria in tema di prodotti farmaceutici, che la nozione di mercato implica che “*vi possa essere concorrenza effettiva tra i prodotti che ne fanno parte, il che presuppone un sufficiente grado di intercambiabilità per lo stesso uso fra tutti i prodotti che ne fanno parte*”, senza che un rapporto di concorrenza tra due prodotti presupponga necessariamente la loro “*assoluta intercambiabilità per un uso determinato*”. Pertanto, “*la determinazione del mercato rilevante non individua prodotti assolutamente identici, ma prodotti con riferimento ai quali è possibile riscontrare un livello di sostituibilità tale per cui un aumento del prezzo riferito ad uno di essi indurrebbe almeno una parte dei consumatori a spostarsi sugli altri*”. Il fatto che prodotti pur aventi principi attivi diversi costituiscano un unico mercato non è mai posto in discussione dalla sussistenza di circostanze in cui sia preferibile o indispensabile uno solo fra tali prodotti, “*venendo in rilievo, nell’identificazione del mercato, le condizioni generali della domanda e cioè la circostanza che nella generalità dei casi i prodotti sono sostituibili e tra gli stessi vi è un rapporto di concorrenza*”.

Oltre che in relazione alla definizione merceologica del mercato rilevante, il Consiglio di Stato si è poi espresso sulla sua delimitazione geografica, posto che, alla stregua dell’articolo 2, una restrizione della concorrenza deve riguardare il territorio nazionale o una *parte rilevante* di esso. A tal proposito, nelle decisioni n. 4118 del 26 luglio 2001 e n. 5733 dell’8 novembre 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, il Collegio, dopo aver premesso che “*per mercato geografico deve intendersi un territorio in cui le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere distinto dai territori vicini, a motivo delle condizioni di concorrenza notevolmente diverse*” (principio enunciato anche in Tar del Lazio n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*), ha altresì affermato che “*il mercato rilevante*

può anche essere limitato ad una ristretta porzione del territorio nazionale, se in detta porzione vi sia una domanda e un'offerta, e una concorrenza suscettibile di essere alterata". Ciò posto, *"muovendo dalla premessa che gli istituti di vigilanza possono operare in ambito territoriale provinciale, per effetto di autorizzazione prefettizia, ... ciascuna provincia costituisce un distinto mercato rilevante del servizio di vigilanza privata"*.

Analogamente, nella sentenza n. 7289 del 7 settembre 2001, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, il Tar del Lazio ha dichiarato infondata l'eccezione delle ricorrenti relativamente all'eccessiva restrittività con la quale sarebbe stato delimitato sul piano spaziale il mercato rilevante, reputando immune da vizi l'individuazione di due mercati geografici distinti (sostanzialmente coincidenti con il territorio di alcune province), benché *"contigui e con ambiti di sovrapposizione per le aree di confine"*, in quanto correttamente operata in considerazione delle caratteristiche del prodotto e del basso rapporto valore-peso di esso.

Infine, si segnala come nella decisione n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, il Consiglio di Stato abbia attribuito rilievo a precedenti decisioni della Commissione Europea ai fini della definizione del mercato.

Accertamento e prova delle intese

Con una serie di pronunce, in senso conforme al precedente indirizzo della giurisprudenza nazionale e comunitaria, sono stati ribaditi taluni principi in materia di accertamento e prova delle intese. Vengono in considerazione, in particolare, le decisioni del Consiglio di Stato n. 4118 del 27 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, nonché le sentenze del Tar del Lazio n. 7451/2001, *Latte artificiale per neonati*, n. 368/2002, *Mezzi di contrasto*, n. 6139/2001, *RC Auto*.

In talune delle citate pronunce, il giudice amministrativo si è soffermato sulle forme attraverso le quali può estrinsecarsi un'intesa, in particolare sugli accordi e le pratiche concordate. A tal riguardo, il Consiglio di Stato ha affermato, richiamando l'orientamento della Cassazione, che la nozione di intesa *"è oggettiva e tipicamente comportamentale anziché formale, avente al centro l'effettività del contenuto anticoncorrenziale, ovvero l'effettività di un atteggiamento comunque realizzato che tende a sostituire la competizione che la concorrenza comporta con una collaborazione pratica"* (cfr. decisione del Consiglio di Stato n. 4118 del 27 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*). In linea con tale orientamento e in conformità con l'indirizzo della giurisprudenza comunitaria, volto ad accogliere una nozione ampia e non formalistica dell'intesa restrittiva della concorrenza, il giudice ha pertanto recepito anche il principio per cui la distinzione tra accordi e pratiche concordate *"non appare essenziale, essendo ben più importante distinguere tra forme di collusione che ricadono nei divieti antitrust e semplici comportamenti paralleli privi di elementi di concertazione"*, nonché riaffermato che *"non occorre che il comportamento in violazione della disciplina antitrust sia tenuto da un soggetto legittimato ad agire per conto della società"* (cfr. decisione del Consiglio di

Stato n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*). In tale contesto, si è anche precisato che l'accordo si configura “quando le imprese hanno espresso la loro comune volontà di assumere un determinato comportamento sul mercato”, mentre nella pratica concordata “manca un accordo espresso, ma vi è una forma di coordinamento fra imprese che sostituisce consapevolmente una pratica collaborazione fra le stesse ai rischi della concorrenza”. In particolare, il giudice ha indicato che nella pratica concordata “vi è un comportamento costante, uniforme, parallelo di una pluralità di imprese, frutto di una tacita volontà comune, vale a dire di concertazione che, pur non formalizzata in un accordo, emerge dalla univocità dei comportamenti comuni” (decisione Consiglio di Stato n. 4118 del 27 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*; cfr. in senso conforme anche sentenza Tar del Lazio n. 368 del 6 gennaio 2002, *Mezzi di contrasto*).

In due pronunce, il giudice amministrativo si è poi soffermato sull'accertamento e la prova dell'accordo. Con la decisione n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, il Consiglio di Stato ha ribadito che, in conformità agli orientamenti comunitari, per potersi configurare un accordo è sufficiente la sussistenza di una volontà convergente di due o più imprese anche se manifestata in modo informale attraverso dipendenti o anche tacitamente per atti concludenti. Ciò in quanto “la nozione di accordo è diversa da quella civilistica e va intesa in senso ampio, tale da ricomprendere anche obbligazioni giuridicamente non vincolanti e non coercibili, quali i gentlemen's agreement di diritto anglosassone o le obbligazioni solo morali od economiche a tenere un dato comportamento sul mercato”. In senso conforme si è espresso anche il Tar Lazio nella sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*, ribadendo, tra l'altro, l'irrelevanza della qualifica del soggetto che ha materialmente posto in essere la condotta, poiché, nel diritto antitrust viene accolta una interpretazione ampia della figura della persona autorizzata ad agire, “certamente svincolata dalle nozioni civilistiche di mandato e rappresentanza”.

Quanto all'onere probatorio, il Consiglio di Stato, nella richiamata pronuncia n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, ha precisato che, poiché la nozione di intesa non presuppone la forma scritta, “la sussistenza dell'accordo anticoncorrenziale non richiede la 'prova documentale', sì che la volontà convergente delle imprese volta alla restrizione della concorrenza può essere idoneamente provata con qualsiasi congruo mezzo”. Il Consiglio di Stato, pertanto, ha annullato la precedente sentenza del Tar del Lazio, ritenendo che il giudice di prime cure aveva erroneamente assunto che fosse necessaria la prova documentale della convergenza della volontà delle imprese, omettendo di considerare l'incidenza delle prove dirette e indirette, di natura non solo documentale, circa la sussistenza dell'intesa.

Il Tar del Lazio ha contribuito a chiarire la valenza delle prove documentali nella sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*. In particolare, il giudice, nel richiamare il precedente orientamento della giurisprudenza comunitaria e del Consiglio di Stato circa l'utilizzabilità

di documenti provenienti da terzi, ha coerentemente affermato che nella disciplina antitrust “*non possono assumere rilievo i limiti di prova che sono dettati in materia di negozi e contratti e anche le comunicazioni interne delle società non possono ritenersi dotate di minor efficacia probatoria rispetto agli atti diretti a soggetti esterni*”. Con riferimento a comunicazioni interne delle società, secondo la stessa pronuncia, la questione si incentra nel verificare l’attendibilità del documento e la sua idoneità a fornire la prova dell’accordo, dovendosi escludere che questa “*debba consistere necessariamente nel documento (che potrebbe anche mancare) in cui l’accordo è stato formalizzato e che potrebbe essere facilmente sottratto all’indagine dell’Autorità*”.

Il giudice amministrativo si è anche soffermato sugli elementi probatori delle pratiche concordate. In particolare, il Consiglio di Stato, tenuto conto che nella pratica concordata l’accordo manca ovvero è difficilmente rintracciabile la relativa prova, ha rilevato che l’esistenza dell’elemento soggettivo della concertazione deve “*desumersi in via indiziaria da elementi oggettivi, quali: la durata, l’uniformità ed il parallelismo dei comportamenti; l’esistenza di incontri tra le imprese, gli impegni, ancorché generici e apparentemente non univoci, di strategie comuni; i segnali e le informative reciproche; il successo pratico dei comportamenti, che non potrebbe derivare da iniziative unilaterali, ma solo da condotte concertate*” (sentenza Consiglio di Stato n. 4118 del 27 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*).

In senso conforme si è espresso anche il Tar del Lazio nella sentenza n. 368 del 6 gennaio 2002, *Mezzi di contrasto*, ribadendo che, ai fini della prova della sussistenza di una pratica concordata, è sufficiente “*l’acquisizione di indizi gravi, precisi e concordanti, circa l’intervento di illecite forme di concertazione e coordinamento*”, tenuto conto che l’acquisizione di una prova diretta di un’intesa è particolarmente difficile. Nella sentenza, dopo aver ricostruito i criteri elaborati nella giurisprudenza ai fini della dimostrazione dell’esistenza di una pratica concordata, il Tar ha osservato che “*un parallelismo consapevole delle condotte tenute dalle imprese anche operanti in un mercato oligopolistico, di per sé lecito, può essere considerato come frutto di un’intesa anticoncorrenziale ... ove emergano indizi gravi, precisi e concordanti rappresentati, alternativamente o cumulativamente: a) dall’impossibilità di spiegare alternativamente la condotta parallela come frutto plausibile delle iniziative imprenditoriali; b) dalla presenza di elementi di riscontro (quali contatti e scambi di informazioni) rivelatori di una concertazione e di una collaborazione anomala*”. In termini non dissimili si era espresso il Consiglio di Stato nella decisione n. 4053 del 27 luglio 2001, *Accordi per la fornitura di carburanti*, in relazione a una fattispecie di infrazione all’articolo 2 della legge n. 287/90.

Circa l’onere probatorio in materia di pratiche concordate, il Tar del Lazio ha anche chiarito che, in assenza di elementi di riscontro circa la concertazione, la dimostrazione dell’intesa, a fronte di un parallelismo di comportamenti, si concreta “*nella prova logica, il cui onere incombe in capo all’Autorità, rappresentata dall’impossibilità di dare una diversa spiegazio-*

ne capace di collegare la situazione di mercato alle normali scelte imprenditoriali". Diversamente, laddove emergano elementi di riscontro di concertazione, quali contatti e scambi di informazioni, l'onere probatorio contrario circa una diversa spiegazione lecita della condotta viene spostato in capo alle imprese (cfr. in senso conforme anche decisione n. 4118 del 27 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, nella quale il Consiglio di Stato ha affermato che *"in presenza di ragionevoli indizi di una pratica concordata anticoncorrenziale, grava sulle imprese indagate l'onere probatorio di una diversa spiegazione lecita delle loro condotte"*).

Infine, sempre in materia di accertamento di intese restrittive, è da segnalare che, nella sentenza n. 6139 del 5 luglio 2001, *RC Auto*, il Tar del Lazio si è occupato del problema dell'accertamento dell'esistenza di una pratica concordata con riferimento all'adesione a un sistema istituzionalizzato di scambio di informazioni sensibili attraverso una società terza. Al riguardo, il giudice, richiamando l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, ha ribadito che i criteri del coordinamento e della collaborazione delle imprese che vengono in rilievo nella definizione della pratica concordata vanno intesi alla luce della concezione inerente alle norme del Trattato, secondo la quale *"ogni operatore deve autonomamente determinare la politica che intende seguire sul mercato"*. Tale esigenza di autonomia vieta rigorosamente *"che fra gli operatori abbiano luogo contatti diretti ed indiretti tali da influire sul comportamento tenuto sul mercato da un concorrente attuale o potenziale, ovvero da rivelare ad un concorrente il comportamento che l'interessato ha deciso, o prevede, di tenere egli stesso sul mercato, allorché tali contatti hanno per oggetto o per effetto di creare condizioni di concorrenza non corrispondenti alle condizioni normali del mercato di cui trattasi"*.

Alla luce di tali principi, il Tar ha ritenuto corretto l'iter valutativo seguito dall'Autorità osservando, tra l'altro, che *"il meccanismo mediante il quale viene realizzata la concertazione tra le imprese appare del tutto irrilevante nella normativa antitrust che ha di mira unicamente di perseguire i comportamenti anticoncorrenziali"*. Il Collegio ha rilevato che i termini della questione non mutano se le imprese, al fine di realizzare uno scambio di informazioni, *"anziché avvalersi di una struttura rappresentativa o creata ad hoc dalle stesse utilizzano un soggetto terzo"*, ritenendo decisiva, per contro, la prova che alla comune adesione ai servizi resi dalla società si correlava una consapevole partecipazione a uno scambio di informazioni tra le imprese per il tramite della stessa società.

Oggetto ed effetto delle intese

Nella sentenza n. 7289 del 7 settembre 2001, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, il Tar del Lazio ha ribadito che, *"secondo un'interpretazione giurisprudenziale del tutto pacifica, affinché l'articolo 81, comma 1 del Trattato, o l'articolo 2 della legge n. 287/1990, possano trovare applicazione, è sufficiente che un accordo abbia per oggetto quello di falsare la concorrenza, non*

essendo necessaria la produzione di alcun effetto sul mercato: e questo al punto che un accordo avente l'oggetto indicato non può essere sottratto ai divieti in discorso neppure dalla circostanza di non essere stato attuato dalle parti contraenti". Secondo il giudice, dunque, atteso che le norme citate sanzionano anche le intese prive di effetti anticoncorrenziali quando il loro oggetto sia di per sé lesivo della concorrenza sul mercato, *"ne discende che, perché vi sia un'intesa antiggiuridica, non è necessario che abbia prodotto effetti restrittivi della concorrenza, e, di conseguenza, non è richiesto l'accertamento di effetti anticompetitivi in concreto, sufficiente essendo che il suo oggetto sia quello di impedire, restringere o falsare la concorrenza"*.

Il principio è stato riaffermato dal Tar anche nella già richiamata sentenza n. 6139 del 5 luglio 2001, *RC Auto*, con riguardo a un'intesa avente ad oggetto uno scambio di informazioni sensibili. Il giudice, con riferimento all'orientamento della giurisprudenza comunitaria, ha osservato che avendo *"l'accordo o la pratica concordata diretta allo scambio organizzato di dati sensibili e individuali delle imprese, un oggetto restrittivo della concorrenza"*, detta tipologia di intesa si pone in contrasto con le norme sulla concorrenza anche in mancanza di effetti anticoncorrenziali sul mercato. Nel ribadire che secondo i principi comunitari *"le pratiche concordate sono vietate indipendentemente dai loro effetti qualora abbiano un oggetto anticoncorrenziale"*, atteso che vengono in rilievo anche gli effetti potenziali, il giudice ha confermato l'applicabilità dei medesimi principi nell'ordinamento nazionale. Pertanto, ha concluso che *"l'assunto dell'Autorità secondo cui lo scambio organizzato di informazioni sensibili tra imprese costituisce di per sé - cioè anche se non correlato ad altra intesa illecita e in relazione ad effetti potenziali - un illecito anticoncorrenziale appare corretto"*.

Posizione dominante e abuso

Con sentenza n. 7433 dell'11 settembre 2001, *Stream/Telepiù*, il Tar del Lazio si è soffermato sull'analisi degli indici presuntivi dell'esistenza di una posizione dominante nel mercato. Prendendo le mosse dai principi consolidatisi in sede comunitaria, il giudice ha confermato l'iter valutativo seguito dall'Autorità, ribadendo che l'accertamento di elevate quote di mercato detenute dalle imprese costituisce un *"fattore estremamente significativo, la cui portata presuntiva è tanto maggiore quanto più sono elevate ... le quote detenute dall'operatore"*. In tale contesto, poi, la circostanza che il mercato in oggetto non sia un mercato maturo ma un mercato in fase di espansione *"non permette di escludere in radice la possibilità di configurarvi una posizione dominante (imponendo, semmai, un vaglio delle risultanze disponibili solo più rigoroso di quanto potrebbe occorrere in un mercato già maturo)"*, venendo in rilievo il dato della sostanziale tenuta delle quote di mercato, pur in presenza dell'ingresso di altri operatori e della marginale riduzione delle quote dell'operatore dominante. Citando l'orientamento espresso anche dai giudici comunitari, il Tar del Lazio ha infatti evidenziato che *"la riduzione di quote di mercato tuttora rilevanti non può costituire, di per sé, la prova del-*

l'insussistenza di una posizione dominante". Quanto all'esistenza di ulteriori indici della posizione dominante, il giudice di prime cure ha puntualizzato che, in presenza di quote di mercato particolarmente elevate, la disamina da parte dell'Autorità di tali *ulteriori elementi* (quali l'integrazione verticale dell'operatore, la sua appartenenza a un gruppo internazionale, l'indipendenza dei comportamenti tenuti) è diretta "non solo, e non tanto, alla ricerca di ulteriori argomenti ai fini dell'integrazione di un processo deduttivo già appoggiato su solide basi, quanto piuttosto a verificare se, eventualmente, il materiale corrispondente a suddetti indici po[ssa] smentire la presunzione costruita in partenza". Il giudice di prime cure ha altresì puntualizzato, nell'accertamento dell'esistenza di una posizione dominante, il rilievo che assumono le perdite di esercizio eventualmente registrate dall'operatore dominante: "in un mercato in rapida espansione, l'assenza di profitti può essere giustificata e più che compensata da un'attesa di profitti elevati nel più lungo periodo", laddove "una redditività temporaneamente pari a zero e perfino delle perdite non sono incompatibili con una posizione dominante".

Quanto alle condotte delle imprese in posizione dominante suscettibili di integrare gli estremi di un abuso ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, il Tar del Lazio si è in due occasioni soffermato sulla individuazione della *speciale responsabilità* che grava sull'operatore dominante nella determinazione delle proprie strategie commerciali. In particolare, riprendendo un orientamento già consolidatosi in sede comunitaria, il giudice di prime cure ha ribadito il principio in base al quale "sebbene l'esistenza di una posizione dominante non privi un'impresa che si trovi in questa posizione di tutelare i propri interessi commerciali, né la privi della facoltà, entro limiti ragionevoli, di compiere gli atti che essa ritenga opportuni per la protezione di tali interessi, non è però ammissibile un comportamento che abbia lo scopo di rafforzare la posizione dominante e di farne abuso". Sulla base di tale principio, quindi, il divieto di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90 "non impedisce all'impresa in posizione dominante di competere nel mercato con i normali (e leciti) mezzi rientranti nella concorrenza fondata sui meriti, ma le impone di non compromettere, con il suo comportamento, lo svolgimento di una concorrenza effettiva e non falsata sul mercato" (Tar del Lazio, Sez. I, 13 dicembre 2001, ADSL). Nella concreta valutazione dei comportamenti tenuti dalle imprese in posizione dominante, inoltre, il Tar del Lazio ha indicato che "il criterio da utilizzare ... non può essere quello della mera funzionalità delle stesse condotte rispetto agli scopi imprenditoriali (dimenticando la speciale responsabilità in cui tale operatore, per la sua particolare posizione, versa), ma va rinvenuto nel principio di proporzionalità, il quale esige che la fisiologica tensione dell'impresa verso il conseguimento dell'utile si esprima attraverso l'impiego dei soli mezzi necessari al perseguimento dei suoi legittimi obiettivi" (Tar del Lazio, Sez. I, 11 settembre 2001, Stream/Telepiù).

Tali principi sono stati contestualizzati, specificamente, da un lato, con riferimento all'esistenza di una infrastruttura essenziale ai fini dell'esercizio,

da parte dei concorrenti, in un mercato a valle; dall'altro, con riguardo all'acquisizione in esclusiva di diritti di sfruttamento di beni immateriali.

Con riferimento alla disponibilità di una *essential facility*, il giudice amministrativo, riprendendo i principi enunciati in sede comunitaria in merito all'accesso alle infrastrutture (nel caso di specie, di telecomunicazioni), ha ribadito l'esistenza di un principio di non discriminazione che deve governare la condotta delle imprese in posizione dominante che detengono il controllo di una *facility*. In applicazione dei principi antitrust, l'impresa dominante ha quindi l'obbligo di formulare *“un'offerta all'ingrosso ai concorrenti, ossia un'offerta che riproduca sostanzialmente le stesse condizioni anche economiche a cui il servizio è reso (o sono rese disponibili le infrastrutture necessarie) alle divisioni dell'impresa dominante che direttamente erogano i servizi ai clienti finali”*, in modo da garantire pari opportunità tra i vari operatori economici e da impedire all'impresa dominante di avvantaggiarsi sui mercati a valle (Tar del Lazio, Sez. I, 13 dicembre 2001, *ADSL*).

Quanto all'applicazione della disciplina della concorrenza in relazione allo sfruttamento in esclusiva di diritti di proprietà intellettuale, il Tar del Lazio si è pronunciato, specificamente, sulla configurabilità di un abuso di posizione dominante consistente in una politica commerciale di acquisizione di diritti immateriali in esclusiva, di durata significativamente prolungata nel tempo. Al riguardo, il giudice di prime cure ha ribadito il principio in base al quale tale condotta *“di per se stessa non illecita, può tuttavia integrare un abuso di posizione dominante laddove, per i suoi effetti sulla struttura concorrenziale del mercato interessato, produca l'effetto di rinforzare la posizione, già molto forte, dell'impresa considerata, e di impedire, o quantomeno ritardare considerevolmente, l'entrata di un nuovo concorrente su detto mercato”*, con particolare riguardo, ai fini della sua valutazione, a una *“durata eccessiva dell'esclusiva rispetto alle esigenze del mercato”* (Tar del Lazio, Sez. I, 11 settembre 2001, *Stream/Telepiù*).

Concentrazioni: creazione e rafforzamento di una posizione dominante

Nella sentenza n. 9354 del 14 novembre 2001, *Enel-France Telecom/New Wind*, il Tar del Lazio, scrutinando un provvedimento dell'Autorità con cui veniva autorizzata con la prescrizione di misure, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90, un'operazione di concentrazione, ha affrontato il problema dell'accertamento dell'esistenza della posizione dominante. Dopo aver richiamato la giurisprudenza comunitaria sugli indizi rivelatori della posizione dominante, il giudice ha affermato che il possesso di una notevole quota di mercato costituisce un indice significativo nella misura in cui sia detenuto per periodi relativamente lunghi: *“una notevole quota di mercato in possesso dell'impresa non è quindi rilevante per se stessa, ma in quanto il suo mantenimento per un periodo significativo dimostra l'assenza di concorrenza effettiva o potenziale, per la natura del bene, per l'esistenza di barriere economiche o amministrative, ecc.”*.

Rapporti tra disciplina della concorrenza e contratti tipici

Il rapporto tra la disciplina antitrust e tipologie contrattuali previste dal codice civile è stato esaminato da una serie di pronunce del giudice amministrativo nel periodo di riferimento.

Con riguardo al contratto di consorzio, il Tar del Lazio nella sentenza n. 7289 del 7 settembre 2001, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, ha precisato che “la disciplina civilistica dei consorzi può essere considerata ancora salva ed attuale solo nella misura in cui dal singolo consorzio, o per suo tramite, non vengano violate le nuove previsioni legislative dettate a tutela e promozione della concorrenza”. Il giudice di prima istanza, riprendendo un precedente del Consiglio di Stato, ha riaffermato il principio secondo cui “in via generale, la tipicità di un contratto non esclude affatto la sua illiceità dal punto di vista della disciplina antitrust, dovendo a tal fine essere verificato, in pratica, se lo schema tipico sia stato eventualmente utilizzato nel singolo caso concreto per fini anticoncorrenziali, o se comunque esso presenti un contenuto lesivo della concorrenza”. Questo stesso principio è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato, sulla scorta di sue precedenti pronunce, nella sentenza n. 150 del 14 gennaio 2002, *RAI-RTI-CGC*, con la quale i giudici amministrativi hanno confermato la legittimità di una decisione dell’Autorità che non aveva ritenuto ostativa all’accertamento di una intesa anticoncorrenziale la sua veste di contratto di transazione. Ai fini di tale valutazione, il Collegio ha posto in rilievo la verifica in concreto della *causa* del negozio giuridico, intesa come ragione dell’affare, e non anche come astratta funzione economico-sociale, senza fermarsi alla mera corrispondenza del negozio con un determinato *tipo* contrattuale. Il Consiglio di Stato ha infatti osservato che “il riconoscimento di una sorta di immunità agli accordi transattivi determinerebbe il rischio di provocare un contenzioso fittizio al solo fine di aggirare il divieto di cui all’art. 2 della legge n. 287/90”.

Infine, con la sentenza n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, il Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito la distinzione tra la nozione civilistica di “contratto” e la nozione di “accordo” secondo la legge n. 287/90, confermando che l’intesa non presuppone necessariamente la forma scritta, né che per la riferibilità soggettiva del comportamento illecito occorra che esso sia tenuto da un soggetto formalmente legittimato ad agire per conto dell’impresa. In termini analoghi si era espresso anche il Tar del Lazio nella sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*.

Rapporti tra disciplina della concorrenza e regolazione di settore

Il Tar del Lazio, nella sentenza n. 11321 del 13 dicembre 2001, *Infostrada-Telecom Italia-Tecnologia ADSL*, ha chiarito i rapporti tra i principi della concorrenza fissati dalla legge n. 287/90 e le varie legislazioni di settore.

Il giudice amministrativo ha statuito in linea generale l’applicabilità della legge n. 287/90 e dei relativi principi anche nei settori regolamentati e sotto-

posti alla vigilanza di un'autorità, ritenendo che *“la circostanza che il legislatore comunitario e il legislatore nazionale non abbiano ritenuto sufficiente la mera applicazione dei principi antitrust per governare la liberalizzazione del settore, ma abbiano adottato una copiosa regolamentazione volta a definire ex ante e in modo puntuale le regole del gioco concorrenziale, non costituisce una ragione per ritenere che in tali mercati non trovino applicazione i principi antitrust - su cui in gran parte - la normativa di settore è modellata”*.

Questa conclusione viene desunta con specifico riferimento all'ordinamento nazionale da indici positivi quali l'articolo 2, comma 33 della legge 14 novembre 1995, n. 481, che attribuisce espressamente alle autorità di settore il potere-dovere di segnalare all'Autorità i comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo che possono comportare la violazione delle disposizioni della legge n. 287/90 e l'articolo 20, comma 7 di quest'ultima, che stabilisce che quando l'intesa, l'abuso di posizione dominante o la concentrazione riguardano imprese operanti in settori sottoposti alla vigilanza di più autorità, ciascuna di esse può adottare i provvedimenti di propria competenza. Nel caso di specie poi veniva in rilievo l'articolo 1, comma 6, lettera c), punto 11) della legge 31 luglio 1997, n. 249, che prevede il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sui provvedimenti riguardanti operatori del settore delle comunicazioni, predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90, cioè in materia di intese, abuso di posizione dominante e concentrazioni. Dunque, sia l'assenza di una normativa di settore, che eventualmente può essere adottata dalla competente autorità di regolazione in attuazione dei principi della concorrenza, sia l'effettiva emanazione di una simile disciplina non inibiscono affatto la piena vigenza anche in quel settore della legge n. 287/90 e dei poteri dell'Autorità ivi previsti.

Nella sentenza n. 7286 del 7 settembre 2001, *Seat Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications*, il Tar del Lazio ha affrontato la specifica questione del rapporto tra il potere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di autorizzare i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 13 della legge n. 249/97 e il potere dell'Autorità di controllare le operazioni di concentrazione ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. Nel caso di specie, si sosteneva l'illegittimità dell'apertura dell'istruttoria su una concentrazione comunicata, nonostante non fosse stata previamente autorizzata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e, conseguentemente, l'illegittimità del provvedimento con cui l'Autorità aveva autorizzato l'operazione imponendo alcune prescrizioni, malgrado l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni avesse vietato detta concentrazione e per tale ragione avesse omesso di esprimere all'Autorità il parere di propria competenza. Respingendo tali censure, il giudice ha statuito che *“non vi è alcuna disposizione esplicita o ricavabile dal sistema secondo cui l'AGCM avrebbe il potere di intervenire sulle concentrazioni di sua competenza che concernono i settori delle comunicazioni*

sonore e televisive unicamente se tali concentrazioni siano state previamente autorizzate da AGCom. La disposizione contenuta nell'art. 2, comma 3, della legge n. 249/97, secondo cui i soggetti che operano nei settori di cui al comma 1 sono obbligati a comunicare all'Autorità (AGCom) e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le intese e le operazioni di concentrazione di cui sono parti al fine dell'esercizio delle rispettive competenze, rende evidente che secondo il legislatore quando l'operazione coinvolge la competenza di ambedue le Autorità, le parti interessate sono tenute nello stesso tempo a darne ad ambedue comunicazione - con conseguente decorrenza dei termini previsti dalle norme per l'esercizio dei relativi poteri, e non invece a darne comunicazione previamente ad AGCom e successivamente ad AGCM solo dopo che la prima si sia pronunciata in merito".

In sostanza, precisa il Tar, nel sistema della legge "l'autorizzazione di AGCom non costituisce un presupposto per l'esercizio dei poteri di AGCM", di tal ché il provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che negava l'autorizzazione al trasferimento (in fatto poi annullato dal giudice amministrativo) non costituiva un impedimento giuridico tale da precludere l'esercizio dei poteri affidati dalla legge all'Autorità. Né tale impedimento risultava integrato dalla circostanza che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si fosse rifiutata di esprimere il parere di sua competenza, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), punto 11 della legge n. 249/97, sul presupposto erroneo che l'esercizio di tale potere le fosse precluso, avendo la medesima Autorità per le garanzie nelle comunicazioni negato l'autorizzazione al trasferimento. Proprio quest'ultima disposizione abilita infatti l'Autorità garante della concorrenza e del mercato a procedere comunque quando, trascorsi trenta giorni, il parere per qualsivoglia ragione non sia stato reso.

Infine, il Tar del Lazio con la sentenza n. 7433 dell'11 settembre 2001, *Telepiù/Stream*, è tornato a decidere circa i rapporti tra la disciplina sulla concorrenza e la 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 e ha anche chiarito i rapporti tra i procedimenti svolti dall'Autorità nell'esercizio della competenza, prevista dalla medesima legge n. 78/99, di derogare a detto limite e le tipiche competenze in materia antitrust. Riguardo al primo aspetto, a giudizio del Tar è priva di pregio la tesi secondo cui il semplice cumulo di diritti calcistici in esclusiva, ove sia legittimo ai sensi della legge n. 78/99, e tale perciò da non determinare una posizione dominante sotto quel profilo, non possa essere qualificato come abusivo di posizione dominante neppure alla stregua della disciplina generale della concorrenza.

La motivazione si fonda sulla considerazione che il caso di specie rientrava nell'ambito di applicazione del diritto comunitario della concorrenza e sulla conseguente impossibilità che le discipline nazionali inerenti all'esercizio delle attività economiche pregiudichino l'effetto utile e l'applicazione uniforme delle norme comunitarie in tema di concorrenza, introducendo deroghe o limitazioni alla loro portata precettiva. Per questa ragione la presunta impossibilità di con-

siderare abusivo, ai sensi della disciplina generale della concorrenza, il mero cumulo di diritti calcistici in esclusiva, ove legittimo secondo la legge n. 78/99, si appalesa inconciliabile con il principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno. Se da un lato, la mera acquisizione dei diritti calcistici in quantità non superiore al 60% del totale è compatibile con l'articolo 2 della legge n. 78/99, dall'altro, *“ciò lascia impregiudicato il punto se la stessa acquisizione (per le modalità ed i tempi in cui sia stata effettuata, la qualità dei diritti acquistati e la durata dell'esclusiva) possa essere reputata lecita anche alla luce della disciplina generale della concorrenza”*. Una corretta ricostruzione del rapporto tra le due fonti deve allora risolversi nell'affermazione della loro concorrente applicazione: *“la legge n. 78/1999, infatti, pur essendo prevalentemente una legge antitrust non è sovrapponibile alla disciplina generale che tutela la concorrenza ispirandosi a criteri del tutto diversi da essa, operando in una prospettiva imperniata sulla valorizzazione, in pratica della sola percentuale dei diritti di trasmissione posseduti, ed agendo entro questo contesto in modo automatico. La legge n. 78/1999, quindi, essendo incentrata su una logica rigidamente automatica di tutela anticipata, non toglie la possibilità che le condotte che la rispettino vengano sottoposte alle ben più approfondite valutazioni discrezionali delineate dagli artt. 81 e 82 del Trattato con i quali la stessa legge concorre formando una sorta di doppio livello di difesa della concorrenza nel settore”*.

Con riguardo alla questione dell'oggetto del procedimento svolto ai sensi della legge n. 78/99 e dei suoi riflessi sugli ordinari poteri dell'Autorità in materia antitrust, il giudice ha stabilito che nel procedimento attivato dall'interessato per ottenere una deroga al limite legale, l'Autorità non era intervenuta a stabilire se lo stesso *“versasse - o meno - in una posizione dominante sul mercato (e ne avesse eventualmente abusato), ma assai più semplicemente, era stata chiamata ad esaminare un'istanza proposta dalla stessa [società] ... per essere autorizzata al superamento della soglia di acquisizione dei diritti calcistici fissata dalla legge n. 78/1999 nella misura del 60%. Le sue valutazioni di allora, quindi, sono state condotte soltanto in relazione a questo secondo ambito oggettivo, senza che si ponesse minimamente il problema di verificare se la politica d'impresa di Telepiù potesse per avventura integrare, pur nel rispetto della detta soglia del 60%, un illecito concorrenziale sotto altro profilo”*. In tal modo, le valutazioni fatte dall'Autorità in quella speciale sede procedimentale disciplinata dalla legge n. 78/99 non attengono all'accertamento della posizione dominante dell'impresa interessata, che può quindi essere sempre svolto, secondo le ordinarie procedure di cui alla legge n. 287/90.

Condotte delle imprese e copertura normativa

Con sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*, il Tar del Lazio - pur dando atto che nel caso di specie esisteva una normativa specifica in materia di lattini artificiali in ordine alla loro produzione, importazione, commercializzazione, etichettatura, confezionamento, imballaggio e pubblicità - ha confermato l'imputabilità dell'intesa alle imprese

coinvolte, mancando previsioni normative dirette a disciplinare la distribuzione del latte per neonati, tali da escludere alcuni canali distributivi e, in particolare, la grande distribuzione. In proposito, il Tar ha osservato che non essendo previsti canali distributivi specializzati *“la scelta del canale distributivo ... è, quindi, una scelta propria di ciascuna impresa che, in quanto tale - per non incorrere nella violazione della normativa antitrust - deve essere presa da ciascuna di esse in modo autonomo e non coordinandosi con le imprese concorrenti”*.

Con la sentenza n. 5486 del 21 giugno 2001, *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, il Tar del Lazio ha ribadito il principio in base al quale *“il sindacato repressivo dell’Autorità si arresta solo di fronte a comportamenti ritenuti anti-concorrenziali che siano conseguenza di norme di legge o di regolamento o di provvedimenti amministrativi generali, dovendosi in tal caso l’Autorità limitarsi alla segnalazione di tali situazioni distorsive alle Autorità o alle Amministrazioni che hanno adottato dette norme o detti provvedimenti generali”*.

A sua volta il Consiglio di Stato nella decisione n. 4053 del 27 luglio 2001, *Accordi per la fornitura di carburanti*, ha ritenuto che l’Autorità non avesse correttamente accertato l’esistenza di una pratica concordata in quanto i comportamenti degli operatori presi in esame apparivano strettamente correlati ma si iscrivevano in un sistema normativo che *“pur non fornendo una copertura totale alle condotte oggettivamente anticoncorrenziali”* offriva *“gli strumenti per l’adozione di condotte parallele, aventi di mira il profitto di tutti gli operatori”*.

Sotto un diverso e ulteriore profilo, il Tar del Lazio nella sentenza n. 5486 del 21 giugno 2001, *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, ha statuito che un regolamento interno non muti la sua natura di atto della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri per il fatto di essere sottoposto al controllo di legittimità del Ministero della Sanità.

Attività di interesse economico generale e concorrenza

Con decisione n. 33 del 4 gennaio 2002, *Ibar/Aeroporti di Roma*, il Consiglio di Stato si è espresso in merito alla portata dell’esenzione dall’applicazione della disciplina antitrust di cui all’articolo 8, comma 2 della legge n. 287/90, e in particolare sui *“delicati rapporti tra Pubblica Amministrazione, concessionario di servizi in posizione di monopolio legale ed altre imprese subconcessionarie, nell’ipotesi di esercizio della facoltà di autoproduzione da parte di queste ultime, sotto l’aspetto della verifica di un eventuale abuso di posizione dominante da parte del concessionario”*. In particolare, il Consiglio di Stato, facendo espresso riferimento alla giurisprudenza comunitaria, ha ribadito il principio in base al quale *“la concessione per legge o sulla base di una legge di diritti esclusivi ad un’impresa non esenti 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 devono ritenersi sottratti al*

rispetto delle norme a tutela della concorrenza solamente quei comportamenti che siano indispensabili al raggiungimento delle finalità della concessione". Alla luce di tale principio, quindi, solo nell'ipotesi di comportamenti "imposti dall'amministrazione", l'abuso di posizione dominante deve essere considerato non addebitabile all'impresa e si risolve nell'illegittimità dei provvedimenti amministrativi impositivi, da fare valere nelle competenti sedi giurisdizionali. In questo contesto, infine, il Collegio ha ritenuto che il "principio di economicità" dell'attività del concessionario, seppure imposto dalle clausole degli atti negoziali di disciplina della concessione o dalla stessa legge che regola il rapporto concessorio, "non può ovviamente prevalere sulle disposizioni di legge a tutela della libera concorrenza, oltretutto contenute nelle superiori fonti comunitarie".

Applicazione decentrata degli articoli 81.1 e 82 del Trattato

Nella sentenza n. 7433 dell'11 settembre 2001, *Stream/Telepiù*, il Tar del Lazio ha confermato la legittimità dell'applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE alla condotta di Telepiù, sotto il profilo della sussistenza del requisito del pregiudizio al commercio intra-comunitario, benché tale condotta avesse avuto luogo esclusivamente sul territorio nazionale. Nel caso di specie, il comportamento di Telepiù avrebbe determinato l'innalzamento di barriere all'ingresso del mercato nazionale della televisione a pagamento nei confronti di imprese estere già attive nel settore e munite di adeguate risorse finanziarie e tecniche. A tale riguardo, il Tar ha escluso, conformemente alla giurisprudenza comunitaria, che *"ai fini dell'applicazione dell'articolo 82 del Trattato, occorra la dimostrazione dell'effettivo pregiudizio arrecato dal comportamento abusivo agli scambi tra Stati membri, reputando sufficiente che tale comportamento sia idoneo - va da sé, con un sufficiente grado di probabilità - a produrre direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, siffatta conseguenza"*. Il giudice ha quindi ribadito l'applicazione della normativa comunitaria al caso di specie, essendo stata accertata l'idoneità della condotta di Telepiù a ripercuotersi sugli scambi tra gli Stati membri precludendo l'accesso di imprese straniere al mercato nazionale della *pay-tv*.

In relazione all'applicabilità alla fattispecie in esame dell'articolo 81 del Trattato CE, il Tar ha statuito che *"data la presenza di una posizione dominante sul mercato di riferimento, e stante il (possibile) carattere abusivo della strategia commerciale dell'operatore leader, l'Autorità non era libera di scegliere tra l'applicazione dell'articolo 81 e quella dell'articolo 82 del Trattato, ma non poteva che fare riferimento a quest'ultimo parametro (riferendosi il primo al comportamento delle imprese agenti in condizioni di mercato di normale concorrenza)"*.

Con riguardo alla competenza dell'Autorità a dare applicazione alle norme comunitarie di concorrenza in luogo della Commissione, nel caso di specie il Tar ha chiarito che *"la competenza dell'Autorità ad applicare nella presente vicenda gli articoli 81 e 82 del Trattato riposava direttamente sul-*

l'articolo 9 par. 3 del Regolamento n. 17 del 6 febbraio 1962, che abilita le autorità degli Stati membri a procedere, in materia, per il solo fatto che non risulti ancora aperta dalla Commissione una procedura formale". Sotto un diverso profilo, la trattazione del caso da parte dell'Autorità trovava conferma nella carenza di interesse della Commissione a intervenire, la quale sebbene informata dell'apertura dell'istruttoria in sede nazionale, non ha ritenuto di avocare a sé il caso.

Sanzioni

Nel corso del 2001, i giudici amministrativi si sono pronunciati su una serie di profili riguardanti l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dell'Autorità. Si è trattato di aspetti concernenti la valutazione dei presupposti per l'irrogazione della sanzione (sia con riferimento alle intese restrittive della concorrenza e agli abusi di posizione dominante, sia con riguardo alle sanzioni per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione) e la sua quantificazione, la determinazione del fatturato di riferimento, la definizione delle condizioni per la concessione della rateizzazione delle ammende.

In primo luogo, occorre segnalare la sentenza con cui il Consiglio di Stato si è pronunciato sulle regole che governano il procedimento sanzionatorio. Con la decisione n. 4181 del 26 luglio 2001, *Istituti Vigilanza Sardegna*, il Consiglio di Stato ha rigettato le censure delle società appellanti relative a una asserita violazione, da parte dell'Autorità, dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai sensi del quale la contestazione dell'illecito deve avvenire entro novanta giorni dal suo accertamento. In merito, il Collegio ha osservato che la legge n. 287/90 e il regolamento dell'Autorità (Dpr n. 217/98) disciplinano autonomamente il procedimento sanzionatorio, rispetto a quanto previsto dalla legge n. 689/81, e che per tale ragione il richiamo alla legge n. 689/81 contenuto all'articolo 31 della legge n. 287/90 vale *"solo per quel che riguarda le sanzioni pecuniarie ... ma non anche in relazione al relativo procedimento"*. Nello stesso senso, inoltre, anche il Tar del Lazio, con la sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Heinz-Milupa antitrust*, ha evidenziato il principio secondo il quale il procedimento sanzionatorio antitrust è *"disciplinato in modo compiuto dalla legge n. 287/90"*.

Nel merito, poi, delle valutazioni effettuate dall'Autorità a fini sanzionatori, il Tar del Lazio, con sentenza n. 6139 del 5 luglio 2001, *RC Auto*, si è diffusamente pronunciato in ordine ai presupposti per l'irrogazione della sanzione. In primo luogo, è venuta in rilievo la questione della sanzionabilità di una pratica concordata con oggetto anticoncorrenziale. Al riguardo, il giudice ha ritenuto che, *"avendo l'Autorità ravvisato nello scambio di informazioni una pratica concordata con oggetto anticoncorrenziale, nella valutazione della stessa coerentemente non [avesse] fatto riferimento agli effetti concreti, ma ciò non le precludeva il giudizio di gravità dell'infrazione ai fini dell'applicazione della sanzione, venendo in rilievo nelle intese ad oggetto anticon-*

correnziale anche gli effetti potenziali che assumono un particolare rilievo in un mercato connotato da notevoli anomalie”.

Con riguardo alla valutazione della gravità delle pratiche concordate, il giudice ha altresì osservato che essa debba essere “*valutata in relazione al suo complesso*”, non rilevando la dimensione delle singole imprese parti della concertazione, né la limitata incidenza delle condotte a esse ascrivibili.

Quanto all’elemento soggettivo rilevante ai fini dell’irrogazione della sanzione, nella medesima sentenza *RC Auto* il Tar del Lazio ha ribadito il principio, mutuato dagli orientamenti emersi in sede comunitaria, in base al quale affinché un’infrazione alle regole della concorrenza possa considerarsi commessa intenzionalmente, non è necessario che l’impresa si sia resa conto di contravvenire al divieto, ma è sufficiente che essa non potesse ignorare che il comportamento posto in essere aveva a oggetto o per effetto la restrizione della concorrenza nel mercato. Specularmente, nella sentenza n. 5486 del 21 giugno 2001, *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, il Tar del Lazio ha ritenuto non sussistere il presupposto soggettivo per l’irrogazione della sanzione: “*la circostanza che anche l’ente esponenziale di una categoria professionale possa essere destinatario - per una parte della sua attività - della normativa sulla concorrenza e che abbia degli obblighi nei confronti degli operatori del mercato, è un dato di recente acquisizione - sia a livello comunitario che a livello nazionale - e ciò sicuramente non ha consentito alla Federazione di rendersi pienamente conto che ... stava ponendo in essere comportamenti che avevano per oggetto di restringere la concorrenza*”.

Con riguardo a un diverso aspetto relativo ai presupposti per l’irrogazione delle sanzioni, con la sentenza n. 5725 del 27 giugno 2001, *Italgas Sud/Meridionali Acque*, il Tar del Lazio ha chiarito alcuni principi in merito alla discrezionalità dell’Autorità nell’irrogazione della sanzione pecuniaria per inottemperanza all’obbligo della notifica preventiva di un’operazione di concentrazione, ex articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90. Con riferimento al dato letterale dell’articolo 19, comma 1, il quale prevede che l’Autorità “*può*” infliggere alle imprese sanzioni amministrative pecuniarie per la mancata notifica di un’operazione di concentrazione, il Tar del Lazio ha osservato che “*la voce verbale ‘può’ che compare nel capoverso dell’art. 19 non è indicativa della spettanza all’Autorità di una discrezionalità (in senso tecnico) estesa all’an del trattamento sanzionatorio, ma si spiega semplicemente con l’intento legislativo di sottolineare - oltre che il potere di graduare il quantum - la cumulabilità della sanzione per l’inottemperanza agli obblighi di comunicazione preventiva con l’ulteriore sanzione applicabile, in forza del 1° comma dello stesso art. 19, in dipendenza degli eventuali effetti anticoncorrenziali della concentrazione*”. A sostegno di tali affermazioni, inoltre, il giudice amministrativo ha rilevato come, “*quando la legge n. 287/90 ha inteso subordinare la irrogabilità di una sanzione pecuniaria all’esistenza di particolari presupposti, suscettibili di accertamento discrezionale (quale la “gravità” dell’infrazione), lo ha esplicitato in modo inequivoco (si*

veda l'art. 15, comma 1°)". Sulla scorta di tali presupposti, quindi, il Tar del Lazio ha chiarito che all'applicazione della sanzione ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 287/90 l'Autorità "possa pervenire in base alla semplice constatazione dell'inadempimento all'obbligo di comunicazione della concentrazione di cui all'art. 16, senza che occorra alcuna motivazione al riguardo", neanche per quanto concerne la scusabilità dell'errore del responsabile. Al contrario, a giudizio del Tar, una apposita motivazione è richiesta nelle ipotesi di "concessione del riconoscimento dell'esimente, data la sua valenza derogatoria rispetto alla regola che contempla l'illecito".

Con riferimento, poi, alla quantificazione della sanzione, il Tar del Lazio, nella sentenza n. 7289 del 7 settembre 2001, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, ha ritenuto che se le condizioni economiche delle imprese sono state prese in considerazione e le sanzioni sono state determinate nel rispetto delle percentuali di fatturato previste dall'articolo 15 della legge n. 287/90, "nessun significato particolare può rivestire la circostanza che per alcuni degli operatori investiti dal provvedimento [la sanzione] abbia assorbito il loro utile annuale di impresa, trattandosi di un'evenienza che rientra nel novero delle possibili conseguenze di una fisiologica applicazione della potestà sanzionatoria riconosciuta in questa materia".

In diverse occasioni, il Tar del Lazio si è pronunciato in ordine alla determinazione del fatturato di riferimento ai fini del computo della sanzione. In linea generale, con la sentenza n. 7289 del 7 settembre 2001, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, il giudice di prime cure ha puntualizzato il principio in base al quale, nella individuazione dei "prodotti oggetto dell'intesa", le parti non possono eccepire la correttezza di dati (volumi di fatturato) che le stesse abbiano fornito all'Autorità "in risposta a richieste di informazioni di univoco tenore, in relazione alle quali non risultano essere state sollevate perplessità di alcun tipo all'epoca del procedimento", a meno di non fornire al giudice amministrativo "compiuta prova di essere incorse a suo tempo in errore". Nello stesso senso, il Consiglio di Stato, nella decisione n. 1305 del 5 marzo 2002, *RAI-RTI*, ha ritenuto che dovessero considerarsi prive di fondamento le censure circa i criteri di determinazione dei fatturati "dal momento che l'Autorità, nel calcolare la misura della sanzione ha utilizzato gli importi dei fatturati comunicati dalle stesse società".

Ancora con riferimento alla determinazione del fatturato relativo ai prodotti oggetto dell'intesa, il Tar del Lazio si è pronunciato con riferimento a una specifica ipotesi relativa alla irrogazione di una sanzione a una associazione di imprese, costituita nel caso di specie da un'organizzazione di professionisti intellettuali (sentenza n. 5486 del 26 giugno 2001, *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*). Al riguardo, il giudice ha ritenuto che, "anche a voler prescindere dalla natura tributaria delle tasse e dei contributi versati dai professionisti per le spese di funzionamento degli Ordine e della Federazione, che non rende assimilabili le entrate complessive di quest'ultima al fatturato di un'impresa", neppure sotto il profilo quantitativo potesse

ritenersi corretta una correlazione tra i contributi versati dai professionisti alla loro associazione e “*prodotto dell'intesa*”, in ragione della circostanza che non tutti i professionisti contribuenti risultavano interessati al mercato oggetto del provvedimento.

Altro aspetto rilevante, ancora in tema di sanzioni, su cui si è soffermato il Tar del Lazio, riguarda l'ammissione delle imprese al beneficio del pagamento rateale delle sanzioni. Con la sentenza n. 1233 del 21 febbraio 2002, *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, il giudice si è pronunciato sulla specifica questione dell'accertamento dei presupposti per la concessione del pagamento rateale delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 689/81. In particolare, il giudice si è soffermato sull'interpretazione delle “*condizioni economiche disagiate*” dell'impresa, che costituiscono il presupposto per l'ammissione alla rateizzazione della sanzione pecuniaria, ritenendo che tale presupposto ricorra qualora l'impresa versi in “*una situazione tale per cui l'adempimento in un'unica soluzione del debito in questione verrebbe a determinare uno squilibrio considerevole nei conti dell'impresa, non agevolmente superabile con il ricorso agli ordinari strumenti finanziari di cui l'impresa dispone, creando - così - gravi difficoltà alla prosecuzione delle attività produttive*”. Quanto ai criteri concretamente utilizzabili ai fini della verifica dell'andamento economico dell'impresa, il Tar del Lazio ha ritenuto corretto l'iter valutativo seguito dall'Autorità, in base al quale “*bilanci costantemente positivi nel triennio di riferimento portano - in linea di principio - ad escludere la sussistenza delle difficoltà economiche, che sono il presupposto per l'esercizio del potere discrezionale della concessione della rateizzazione*”. Il parametro preso a riferimento, quindi, è di natura strettamente economica e reddituale, non rilevando né le momentanee esigenze di liquidità di un'impresa, né la circostanza che l'ammontare della sanzione possa essere superiore all'attivo dell'ultimo bilancio di esercizio, né l'esistenza di un *trend* decrescente degli utili realizzati dall'impresa nel tempo, né, infine, l'esistenza di saldi negativi nell'esposizione debitoria delle imprese nei confronti delle banche.

Vanno da ultimo segnalate le tre sentenze (rispettivamente n. 7451 del 13 settembre 2001, *Latte artificiale per neonati*, n. 11321 del 13 dicembre 2001, *ADSL*, e n. 368 del 16 gennaio 2002, *Mezzi di contrasto*) con cui il Tar del Lazio si è pronunciato in merito ai poteri del giudice amministrativo in ordine alla modifica e alla rideterminazione delle sanzioni irrogate dall'Autorità. In termini generali, il giudice ha rilevato come “*ai sensi degli artt. 15 e 31 della legge n. 287/90 e 11 della legge n. 689/21, la graduazione della sanzione tra il minimo e il massimo edittali ... costituisce un apprezzamento di fatto che spetta all'Autorità e in relazione al quale il potere di modifica da parte del giudice presuppone pur sempre che sia riscontrabile una illegittimità o una inopportunità dell'operato dell'autorità amministrativa, operato che, pertanto, è sindacabile da parte del giudice amministrativo in caso di violazione di legge, illogicità, travisamento dei fatti, iniquità*” (sentenza n. 7451/01, *Latte artificiale per neonati*). Nella concreta applicazione del

potere di rideterminazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 689/81, il Tar del Lazio ha poi proceduto alla riduzione delle sanzioni irrogate dall'Autorità facendo riferimento - più genericamente e indipendentemente dall'accertamento di un vizio nell'operato dell'Autorità - alla determinazione di un ammontare complessivo delle sanzioni "*in contrasto con i principi di proporzionalità e di adeguatezza ai comportamenti tenuti sul mercato*" (sentenza n. 11321/01, *ADSL*; nello stesso senso sentenza n. 368/02, *Mezzi di contrasto*).

PROFILI PROCEDURALI

Provvedimenti di autotutela con funzioni di sanatoria

Il giudice amministrativo, con una pronuncia resa in materia di pubblicità ingannevole ma contenente statuizioni suscettibili di generalizzazione, ha modificato il suo tradizionale orientamento e ha riconosciuto all'Autorità, una volta riscontrata "*una ipotesi di illegittimità (e benché sia pendente al riguardo un giudizio), il potere-dovere di intervenire per porvi rimedio*" (Tar del Lazio, sentenza n. 398 del 16 gennaio 2002, *Esso*).

La modifica dei parametri tradizionali viene ricondotta in primo luogo alla "*caduta della preclusione di principio alla risarcibilità dell'interesse legittimo (Cass. Civ. SS.UU., n. 500 del 1999)*", da cui deriva "*la possibilità che dall'esercizio delle attività provvedimentali della P.A. possano scaturire illeciti ai sensi dell'art. 2043 del cod. civ.*"; diversamente ragionando, in pendenza di ricorso l'Autorità non potrebbe agire a difesa dei propri interessi anche patrimoniali. In secondo luogo, a giudizio del Tar, tale nuova impostazione risulta coerente con la riforma del processo amministrativo (legge 21 luglio 2000, n. 205) che ha confermato l'introduzione ("*già richiesta dal superamento del dogma dell'irrisarcibilità*") di un modello processuale informato a un "*giudizio sul c.d. rapporto*". La stessa legge n. 205/00 (articolo 21) inoltre nel prevedere che "*tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti*" comporta che l'adozione di un provvedimento di emendamento di un atto oggetto di gravame non pone fine al giudizio (compromettendo il diritto di azione e difesa in giudizio), "*ma abilita semplicemente l'interessato ad integrare la sua originaria impugnativa mediante motivi aggiunti*".

Con la stessa pronuncia, il Tar ha evidenziato che, quando un procedimento sia stato concluso nel rispetto del termine perentorio previsto per legge (come nel caso della pubblicità ingannevole), l'Autorità ha il potere di rimuovere il vizio che nel suo atto sia stato individuato in sede giurisdizionale con pronuncia di annullamento o di sospensiva del provvedimento impugnato. E', quindi, irrilevante la circostanza che il provvedimento sopravvenuto dell'Autorità sia stato adottato dopo lo spirare del termine perentorio.

Legittimazione ad adire il giudice amministrativo

Con le sentenze n. 3056 del 9 aprile 2001, *Publikompass*, n. 7286 del 7 settembre 2000, *Seat Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications*, n. 7797 del 26 settembre 2001, *Telecom/Seat Pagine Gialle*, e n. 9354 del 14 novembre 2001, *Enel-France Telecom/New Wind*, il Tar del Lazio ha ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo cui difettano della legittimazione a impugnare i provvedimenti dell'Autorità, adottati ai sensi della legge n. 287/90, tutti coloro che non ne siano i diretti destinatari. Il ragionamento, comune alle tre decisioni, è il seguente: “*la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1972 del 30 dicembre 1996; Tar Lazio, sez. I, nn. 2216 del 23 dicembre 1997, n. 2746 del 29 settembre 1998 e n. 2952 del 15 ottobre 1998) è concorde nel ritenere che i poteri di cui alla legge n. 287 del 1990 siano preordinati esclusivamente alla tutela oggettiva del diritto di iniziativa economica nell'ambito del libero mercato, e non alla garanzia di posizioni individuali o associate, di soggetti fruitori del mercato, con la conseguenza che, a fronte dell'esplicazione dei detti poteri, tutti i soggetti diversi da quelli direttamente incisi sono titolari di un mero interesse indifferenziato rispetto alla pretesa della generalità dei cittadini a che le autorità preposte alla repressione dei comportamenti illeciti esercitino correttamente e tempestivamente i poteri loro conferiti a tale specifico fine.*”

Tale avviso, che trae fondamento dal più generale principio secondo cui, in tutti i procedimenti repressivi, neppure il soggetto denunciante assume legittimazione ad essere parte necessaria del giudizio amministrativo (*Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1792/1996 cit. e giurisprudenza ivi richiamata*), conduce all'accoglimento dell'eccezione d'inammissibilità” (sentenza n. 3056/01). In particolare, è stato dichiarato il difetto di legittimazione del denunciante di un presunto abuso di posizione dominante a impugnare la delibera con cui l'Autorità ha disposto l'archiviazione della denuncia (sentenza n. 3056/01); di imprese che operano nei mercati interessati dall'operazione di concentrazione e di un'associazione di consumatori a impugnare il provvedimento con cui l'Autorità ha autorizzato l'operazione, prescrivendo alcune condizioni (sentenze nn. 7286/00 e 7797/01).

Infine, nella sentenza n. 9354 del 14 novembre 2001, *Enel-France Telecom/New Wind*, il Tar del Lazio ha valutato negativamente la sussistenza di una legittimazione attiva da parte delle associazioni dei consumatori in base alla legge 30 luglio 1998, n. 281.

Attivazione dei poteri istruttori

Nella sentenza n. 7451 del 13 settembre 2001, *Heinz-Milupa*, il Tar del Lazio ha sottolineato che l'Autorità (così come la Commissione ai sensi del Regolamento n. 17/62), dopo aver ricevuto una segnalazione di infrazioni alla normativa antitrust, può effettuare “*un'iniziale e minimale attività anche istruttoria diretta ad acquisire precisazioni relative alle segnalazioni pervenute*”, onde successivamente decidere se sussista il *fumus* per avviare il pro-

cedimento. Ciò risulta, in particolare, dalla previsione dell'articolo 12 della legge n. 287/90, in base alla quale l'Autorità valuta gli *“elementi in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse. ...Una diversa interpretazione condurrebbe all'irragionevole conseguenza di dover comunicare il formale avvio dell'istruttoria per ogni denuncia presentata (anche in termini generici), con il rischio della strumentalizzazione di tali esposti”*. L'articolazione del procedimento non può, dunque, ritenersi alterata qualora vengano acquisiti, nel corso della preistruttoria, elementi necessari a una preliminare verifica della fondatezza delle segnalazioni ricevute e afferenti ad atti ai quali viene consentita la visione dopo l'avvio formale dell'istruttoria.

Modalità e limiti all'esercizio del diritto di accesso

Con pronuncia n. 368 del 16 gennaio 2002, *Byk Gulden*, il Tar del Lazio ha riaffermato la funzionalizzazione dell'accesso all'esercizio del diritto di difesa, evidenziando che la disciplina antitrust definisce il *“punto di equilibrio tra il diritto di difesa delle parti nel procedimento antitrust e l'interesse alla tutela delle informazioni riservate acquisite in funzione dell'interesse pubblico volto alla cessazione dei comportamenti anticoncorrenziali”*. Cosicché, qualora determinati documenti oggetto di istanza di accesso *“contengano informazioni riservate di carattere personale, commerciale o industriale e finanziario, relativi a persone o imprese coinvolte nei procedimenti ... [ovvero] segreti commerciali”*, l'accesso può essere differito motivatamente *“sino a quando non sia accertata la loro rilevanza ai fini della prova delle infrazioni e comunque non oltre la comunicazione delle risultanze istruttorie, cioè sino al momento in cui diventa chiara la rilevanza dei documenti ai fini della prova dell'infrazione, e quindi è possibile provvedere in concreto al bilanciamento tra contrapposte esigenze della riservatezza e del diritto di difesa”*.

Il giudice amministrativo ha, poi, chiarito che la segretezza costituisce un vero e proprio *“potere-dovere”*, che emerge dalla legge n. 287/90 e dal regolamento di attuazione, per gli interventi antitrust, e dalla legge n. 241/90, quanto alla pubblicità ingannevole (Tar del Lazio, sentenza n. 7285 del 7 settembre 2001, *Inaz Paghe*). A fronte dell'esercizio di tale potere-dovere, l'onere di contestare la segretezza di atti procedurali incombe sull'impresa che *“sia stata posta - come è doveroso - in condizione di indicare con precisione i documenti utili ai fini della tutela dei suoi interessi nel procedimento”*. La contestazione deve farsi valere nel corso del procedimento *“con la specifica indicazione dei documenti rilevanti ai suoi scopi, dovendo scaturire la finale individuazione dei brani da - eventualmente - segretare dal contraddittorio tra le parti, nell'ambito di un giudizio comparativo di bilanciamento dei confliggenti interessi”*.

Il giudice amministrativo ha, peraltro, decisamente escluso che *“la violazione del diritto di accesso costituisca di per se stessa un vizio di legittimità del provvedimento finale”*. In linea con gli orientamenti comunitari,

infatti, la legittimità dell'atto conclusivo potrebbe essere inficiata solo dalla “radicale ed inescusabile oblitterazione dei principi del contraddittorio e del giusto procedimento”. L'eventuale violazione del diritto di accesso deve, dunque, “essere fatta valere mediante l'apposita azione disciplinata dall'art. 25 della [legge n. 241/90], ... non potendo costituire ex se oggetto di doglianza in sede di impugnazione del provvedimento finale”. Tale impostazione trova indiretto riscontro, da ultimo, nella legge n. 205/00 che “ha previsto che il diritto di accesso in sede giurisdizionale possa avere luogo, in pendenza dell'impugnativa avverso il provvedimento finale, sotto forma di una semplice istanza istruttoria tesa all'acquisizione degli elementi documentali desiderati”. Neppure potrebbe ritenersi viziata la motivazione del provvedimento finale che non espliciti il contenuto dei documenti segreti. Infatti, la “funzione della motivazione di un provvedimento amministrativo è semplicemente quella di permettere di ripercorrere l'iter logico che ha condotto il decidente alla sua determinazione, non avendo essa anche l'ulteriore e ben più gravoso compito di rendere pubblici tutti gli elementi occorrenti a dimostrare e far constatare *ictu oculi* la sua legittimità sotto ogni profilo” (Inaz Paghe).

Il Consiglio di Stato (decisione n. 4812 del 13 settembre 2001, *GDF Estate Romana 2002/Bernabei*) ha evidenziato che non si potrebbe ritenere violato il diritto di difesa per diniego di accesso ai nominativi dei denunciati. Infatti, tale istanza, seppure “susceptibile di tutela nelle sede competenti”, non è “meritevole di tutela prevalente rispetto all'interesse alla riservatezza” che l'Autorità abbia ritenuto rilevante nel caso di specie. Tale orientamento è da ritenere ulteriormente avvalorato “a seguito dell'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n. 675 [relativa al trattamento dei dati personali], nel caso di richiesta di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali relativi a terzi posseduti da una P.A., il diritto alla difesa prevale su quello alla riservatezza solo se una disposizione di legge espressamente consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta”.

Diritto di difesa e autoincriminazione

Nella citata sentenza *RC Auto*, il Tar del Lazio ha precisato che il contenuto del diritto di difesa riconosciuto dall'ordinamento comunitario “non concerne l'inesigibilità delle informazioni sui fatti o i documenti ma solo il diritto di non essere obbligato ad ammettere la violazione alla norma antitrust”. In particolare, il diritto della concorrenza comunitario e nazionale non riconoscono “all'impresa nei cui confronti venga svolta un'indagine alcun diritto di sottrarsi per il motivo che potrebbe risultarne la prova di un'infrazione da essa compiuta alle norme sulla concorrenza. Le incombe, anzi, un obbligo di attiva collaborazione”. Non potrebbe, invece, essere imposto all'impresa “l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione”.

RINVIO ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

Si segnala che con ordinanza n. 2919, pubblicata il 4 aprile 2001, il Tar del Lazio, nell'ambito del giudizio promosso dal Consorzio Industrie Fiammiferi per l'annullamento del provvedimento reso dall'Autorità nel caso I318, ha formulato le questioni oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (*ex* articolo 234 del Trattato). Contestualmente, il giudice amministrativo ha disposto la sospensione del giudizio fino alla pronuncia della Corte. Si tratta del primo rinvio disposto in sede di impugnazione di un provvedimento dell'Autorità.

4. Rapporti internazionali

COMMISSIONE EUROPEA

Premessa

Alcuni importanti sviluppi hanno caratterizzato, nel corso del 2001, l'evoluzione della politica comunitaria di concorrenza con riferimento ad aspetti sia sostanziali che procedurali. Mentre è proseguito il dibattito in seno al Consiglio sulla proposta di riforma complessiva dell'attuale Regolamento n. 17/62 concernente l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE, la Commissione ha provveduto a riformare il ruolo e i compiti del consigliere auditore al fine di rafforzare le garanzie previste a tutela dei diritti di difesa delle imprese nell'ambito dei procedimenti comunitari di concorrenza. Nel corso dell'anno sono stati introdotti nuovi principi per la valutazione degli accordi che non restringono in misura apprezzabile la concorrenza attraverso la modifica della precedente Comunicazione *de minimis* risalente al 1997. Recentemente, la Commissione ha inoltre avviato la revisione della Comunicazione del 1996 in materia di non imposizione o riduzione delle ammende nei casi di accordi di cartello tra imprese.

In tema di concentrazioni, la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione sulle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria. Con la pubblicazione del Libro verde sulla revisione del Regolamento n. 4064/89 è stato altresì avviato il dibattito sui possibili contenuti e indirizzi di riforma del vigente regime comunitario in materia di controllo delle concentrazioni. Infine, nel dicembre 2001, la Commissione ha pubblicato un rapporto di valutazione sull'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione in materia di accordi di trasferimento di tecnologia, dando conto dell'esito del processo di consultazione avviato negli ambienti economici interessati, nonché dell'esperienza maturata dalla Commissione in materia.

Nell'ambito dei rapporti internazionali in materia di diritto e politica della concorrenza, la Commissione ha continuato a svolgere un ruolo attivo nel promuovere la considerazione delle tematiche concorrenziali nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

Le decisioni della Commissione

Nel corso del 2001 la Commissione Europea ha adottato 26 decisioni formali in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE. Si tratta, in particolare, di tredici casi di applicazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 81, paragrafo 1, di quattro esenzioni indivi-

duali ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, di cinque casi di abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 82 e, infine, di quattro decisioni di attestazione negativa.

Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
Deutsche Post (20 marzo 2001)	art. 82 (divieto con sanzione)	GUCE L 125/27 (5.05.2001)
DSD (2 aprile 2001)	art. 82 (divieto)	GUCE L 166/1 (21.06.2001)
Uefa (19 aprile 2001)	art. 81.1 (attest. negativa)	GUCE L 171/12 (26.06.2001)
Glaxo Wellcome (8 maggio 2001)	art. 81.1 (divieto)	GUCE L 302/1 (7.11.2001)
Lufthansa/SAS (13 giugno 2001)	art. 81.3 (esenzione)	non pubblicata
Eco Emballages (15 giugno 2001)	art. 81.1 (attest. negativa)	GUCE L 233/37 (31.08.2001)
Michelin (20 giugno 2001)	art. 82 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Volkswagen (29 giugno 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 262/14 (2.10.2001)
SAS/Maersk Air (18 luglio 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzioni)	GUCE L 265/15 (5.10.2001)
Elettrodi di grafite (18 luglio 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzioni)	non pubblicata
Deutsche Post AG (25 luglio 2001)	art. 82 (divieto con sanzione)	GUCE L 331/40 (15.12.2001)
Identrus (31 luglio 2001)	art. 81.1 (attest. negativa)	GUCE L 249/12 (19.9.2001)
Visa International (9 agosto 2001)	art. 81.1 (attest. negativa)	GUCE L 293/24 (10.11.2001)
DSD (17 settembre 2001)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 319/1 (4.12.2001)
Gluconato di sodio (2 ottobre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
DaimlerChrysler (10 ottobre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Vitamine (21 novembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
CECED (26 novembre 2001)	art. 81.3 (esenzione)	non pubblicata
De Post/La Poste (5 dicembre 2001)	art. 82 (divieto con sanzione)	GUCE L 61/32 (2.3.2002)
Produttori belgi di birra (5 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Produttori lussemburghesi di birra (5 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Acido citrico (5 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Banche tedesche (11 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Fosfato di zinco (11 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
NSAB/MTG (20 dicembre 2001)	art. 81.3 (esenzione)	non pubblicata
Carta autocopiante (20 dicembre 2001)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata

Nel maggio 2001, la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, posta in essere da Glaxo Wellcome SA, controllata spagnola dell'omonimo gruppo attivo a livello mondiale nella produzione e commercializzazione di specialità farmaceutiche. Il procedimento era stato avviato a seguito della notifica, da parte di Glaxo Wellcome, delle nuove condizioni di vendita applicate ai grossisti spagnoli. Secondo le previsioni contrattuali comunicate alla Commissione, la società farmaceutica praticava ai grossisti, per i medesimi prodotti, prezzi più elevati nel caso in cui i prodotti fossero destinati all'esportazione negli altri Stati membri, anziché alla rivendita a farmacie od ospedali spagnoli per l'utilizzo finale all'interno del paese. La Commissione ha concluso che le nuove condizioni di vendita, in quanto dirette a ostacolare il commercio parallelo e a rafforzare la compartimentazione dei mercati nazionali, integrassero un'intesa restrittiva della concor-

renza e ha inoltre ritenuto insussistenti le condizioni previste dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato per la concessione di un'esenzione individuale.

Una seconda decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata adottata dalla Commissione, nel giugno 2001, nei confronti di Volkswagen AG, società holding del gruppo tedesco Volkswagen, nonché dei concessionari tedeschi appartenenti alla sua rete di distribuzione selettiva ed esclusiva di autoveicoli. Dal procedimento istruttorio è emerso che Volkswagen aveva inviato diverse lettere, circolari e ammonimenti ai suoi concessionari in Germania con la richiesta di non vendere il nuovo modello Passat Variant al di sotto del prezzo "non vincolante" consigliato e di attenersi alla disciplina dei prezzi stabilita. La Commissione ha ritenuto che le misure adottate da Volkswagen non potessero essere considerate atti unilaterali e, come tali non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato. Come affermato più volte anche dalla giurisprudenza comunitaria, gli inviti rivolti da un produttore di autoveicoli ai suoi concessionari costituiscono infatti un accordo se intesi a condizionare il comportamento e le scelte commerciali dei concessionari. In contrasto con quanto previsto dal Regolamento comunitario n. 1475/95¹, le condotte poste in essere da Volkswagen miravano, in particolare, a vincolare i prezzi di vendita, mantenendo artificialmente alti quelli del modello Passat in Germania, e a produrre una restrizione della concorrenza *intra-brand* sia tra i concessionari Volkswagen tedeschi, sia tra i concessionari Volkswagen tedeschi e quelli esteri. La Commissione ha concluso che, attraverso tale sistema di imposizione dei prezzi, si era creata e rafforzata in Germania una zona di prezzi artificialmente alti per il modello di vettura in questione e che, pertanto, le misure adottate da Volkswagen costituivano una violazione dell'articolo 81 del Trattato. In considerazione della particolare gravità dell'infrazione, nonché della sua durata (circa un triennio), la Commissione ha irrogato alla società tedesca un'ammenda pari a 30,9 milioni di euro.

Un'altra violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata accertata dalla Commissione, nel luglio 2001, con riferimento a un accordo di cooperazione concluso tra le società Scandinavian Airlines (SAS) e Maersk Air. La prima è la principale compagnia aerea dei paesi scandinavi e serve regolarmente circa 105 destinazioni quasi tutte in Europa, mentre la società danese Maersk Air è il maggiore concorrente di SAS sulle rotte da e per la Danimarca e gestisce quattro collegamenti nazionali in Danimarca e quindici rotte internazionali di linea da e per gli aeroporti danesi di Copenaghen e Billund. Nell'ottobre 1998, le due compagnie aeree avevano notificato alla Commissione un accordo di cooperazione avente ad oggetto il *code-sharing* su una serie di rotte di Maersk

¹ 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.

Air (4 nazionali e 9 internazionali) e la condivisione dei rispettivi programmi *frequent flyer*. Dai documenti acquisiti nel corso del procedimento è emerso che gli accordi notificati costituivano, in realtà, soltanto parte di un più ampio accordo globale di non concorrenza e di ripartizione dei mercati riguardante un consistente numero di rotte da e per i principali aeroporti danesi. In considerazione della natura particolarmente grave delle infrazioni accertate, del comportamento adottato dalle parti al fine di evitare che la Commissione venisse a conoscenza della reale entità degli accordi, dell'estensione del mercato geografico rilevante, nonché degli effetti concretamente prodotti dall'infrazione, la Commissione ha irrogato, nei confronti di SAS e di Maersk Air, ammende pari, rispettivamente, a 39,3 milioni e a 13,1 milioni di euro. Nel graduare l'ammontare delle ammende, la Commissione ha tenuto conto della notevole disparità di dimensioni tra SAS e Maersk Air, nonché del fatto che l'accordo aveva di fatto rafforzato soprattutto il potere di mercato di SAS.

Nel luglio del 2001, la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, nei confronti di otto società (SGL Carbon AG, UCAR International, Tokai Carbon, Showa Denko, VAW Aluminium, SEC, Nippon Carbon, Carbide Graphite) che insieme rappresentavano la quasi totalità della produzione mondiale degli elettrodi di grafite. L'indagine era stata avviata nel 1997, anche sulla scorta di procedimenti promossi dalle autorità antitrust degli Stati Uniti e del Canada nei confronti delle medesime imprese, alle quali era stata contestata la partecipazione a un'intesa restrittiva della concorrenza su scala mondiale. Negli Stati Uniti i principali membri del cartello si erano dichiarati colpevoli e avevano subito l'irrogazione di pesanti ammende per le violazioni accertate. La Commissione ha riscontrato che le otto imprese, tra il 1992 e il 1998, avevano posto in essere un accordo di cartello mediante il quale, in occasione di riunioni segrete tenute con regolarità e ai massimi livelli, avevano concertato la fissazione dei prezzi di vendita e la ripartizione del mercato degli elettrodi di grafite. Il cartello, avviato nel 1992 per iniziativa della società tedesca SGL Carbon e della società statunitense UCAR, che insieme coprivano più dei due terzi della domanda europea, era continuato fino al 1998, causando un aumento del prezzo degli elettrodi di grafite, nel periodo indicato, pari al 50%. Le prove delle condotte collusive erano state fornite da alcune delle società partecipanti all'intesa al fine di beneficiare dell'immunità parziale o totale dalle ammende previste dalle regole comunitarie per le imprese che forniscono informazioni ed elementi utili all'individuazione di accordi di cartello. La Commissione ha qualificato il comportamento delle otto società come infrazione gravissima delle regole comunitarie di concorrenza e ha comminato alle imprese coinvolte ammende per un totale di circa 218 milioni di euro.

Un'altra decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata adottata dalla Commissione, nell'ottobre 2001, nei confronti di sei imprese (Archer Daniels Midland, Akzo Nobel, Avebe, Fujisawa Pharmaceutical, Jungbunzlauer e Roquette) che avevano partecipato, tra il 1987 e 1995, a un

cartello di dimensioni mondiali nel mercato del gluconato di sodio. La Commissione aveva iniziato le indagini nel 1997 quando alcune delle imprese in questione erano state accusate dalle autorità statunitensi di aver posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza su scala mondiale. Negli Stati Uniti la maggior parte delle imprese aderenti al cartello si erano dichiarate colpevoli e avevano subito l'irrogazione delle relative ammende. Nel corso del procedimento, la Commissione ha raccolto le prove di riunioni tenute dalle imprese nel periodo considerato, in occasione delle quali, soprattutto su iniziativa della società Jungbunzlauer, venivano concordati i prezzi minimi e quelli di riferimento, ripartiti i clienti e fissate le quote di vendita. Il rispetto di tali quote era inoltre attentamente controllato: nel caso in cui, infatti, una società avesse venduto in un anno più di quanto stabilito, la sua quota per l'anno successivo veniva ridotta in misura corrispondente. L'infrazione alle regole di concorrenza è stata giudicata molto grave dalla Commissione, che ha irrogato ammende per 57,5 milioni di euro, concedendo parziali immunità in funzione della cooperazione assicurata dalle imprese coinvolte nel corso delle indagini. La società giapponese Fujisawa, che era stata la prima a fornire prove decisive riguardanti l'esistenza del cartello, ha beneficiato di una riduzione dell'ammenda pari all'80%.

Una decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata adottata dalla Commissione, nell'ottobre 2001, nei confronti della società DaimlerChrysler AG, uno dei maggiori costruttori mondiali di autoveicoli, per le strategie da essa adottate volte a impedire il commercio parallelo e a limitare la concorrenza nel *leasing* e nella vendita di autoveicoli. Al fine di scoraggiare le esportazioni parallele, la società aveva dato disposizioni ai membri della rete tedesca di distribuzione di autovetture Mercedes di non vendere auto ai consumatori finali non residenti nel territorio contrattualmente assegnato e di esigere dai clienti finali esteri un acconto del 15% al momento dell'ordinazione di un'auto in Germania. La seconda infrazione commessa dalla società automobilistica riguardava l'imposizione di limitazioni, in Germania e in Spagna, alle vendite di auto da parte di agenti o concessionari Mercedes a società di leasing indipendenti. Queste ultime venivano, così, a subire una discriminazione non potendo costituire scorte di auto o beneficiare degli sconti concessi a tutti i proprietari di un parco auto. Infine, la Commissione ha accertato che DaimlerChrysler aveva commesso un'ulteriore violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, consistente nell'imposizione indiretta del prezzo di rivendita, riducendo alla sua controllata Mercedes Belgium e agli altri distributori belgi della Mercedes il numero delle auto assegnate qualora avessero accordato sconti superiori al 3%. La prima e la terza infrazione costituivano, inoltre, un'infrazione del Regolamento comunitario di esenzione in materia di accordi per la distribuzione di autoveicoli. La Commissione ha ritenuto che le pratiche dirette a ostacolare il commercio parallelo costituissero una violazione particolarmente grave delle norme comunitarie di concorrenza, in quanto in grado di determinare la compartimentazione dei mercati nazionali e di impedire ai consumatori di beneficiare

dei vantaggi offerti dalla libera circolazione dei prodotti all'interno del mercato comune. Tenuto conto anche della gravità delle altre due infrazioni accertate e della loro durata, la Commissione ha inflitto alla società Daimler Chrysler un'ammenda pari a 71,8 milioni di euro.

Nel novembre 2001, la Commissione ha accertato la partecipazione di 13 imprese, europee e non, a otto accordi di cartello volti a restringere la concorrenza in diversi mercati delle vitamine. Già nel 1999, molte delle imprese destinatarie della decisione della Commissione avevano ammesso la propria responsabilità nel corso di un procedimento avviato in proposito dalle autorità antitrust degli Stati Uniti e conclusosi con l'imposizione di ammende particolarmente severe in relazione agli effetti anticoncorrenziali prodotti dalle intese nel territorio statunitense. Dall'indagine della Commissione è emerso che i partecipanti a ciascuno dei cartelli avevano fissato i prezzi di vendita dei prodotti vitaminici e ripartito il mercato attraverso l'assegnazione concertata di quote di vendita. Le stesse imprese avevano inoltre stabilito un meccanismo di controllo per garantire il rispetto degli accordi e preso parte con regolarità alle riunioni periodicamente organizzate ai fini della loro effettiva attuazione. Le modalità operative dei diversi cartelli erano largamente simili e comprendevano la creazione di una struttura formale e di una gerarchia ai vari livelli dirigenziali per garantire il funzionamento dell'intesa, lo scambio di informazioni su valori e volumi di vendita e sui prezzi e, in alcuni casi, l'elaborazione, l'attuazione nonché il controllo di un piano economico annuale seguito dall'adeguamento delle vendite effettive per conformarsi alle quote assegnate. Pur avendo diversa durata e numero di partecipanti, i cartelli erano stati tutti operativi tra il settembre 1989 e il febbraio 1999. Nel quadro di tali accordi, un ruolo centrale era stato svolto dai due principali produttori di vitamine a livello mondiale, Hoffmann-La Roche e BASF, entrambe presenti in tutti i cartelli al fine di controllare il mercato mondiale delle vitamine, mentre gli altri operatori erano coinvolti solo per un numero limitato di prodotti. In considerazione della particolare gravità e della lunga durata delle infrazioni accertate, la Commissione ha inflitto ammende per un totale di 855,2 milioni di euro. Sia Hoffmann-La Roche che BASF, hanno beneficiato di una riduzione del 50% delle ammende per aver collaborato e fornito informazioni determinanti su tutti i cartelli cui avevano partecipato. Una completa immunità è stata invece accordata alla società Aventis (ex Rhône-Poulenc) relativamente alla sua partecipazione agli accordi di cartello concernenti le vitamine A ed E, in quanto per prima aveva iniziato a collaborare con la Commissione fornendo prove decisive riguardo a tali intese. La medesima società è stata tuttavia sanzionata per la sua partecipazione passiva al cartello concernente la vitamina D3, in merito al quale l'impresa non aveva fornito alla Commissione alcuna informazione. Ad altre cinque imprese coinvolte non state inflitte ammende perché i cartelli cui avevano partecipato avevano cessato di esistere cinque anni prima che la Commissione avviasse l'indagine e le relative violazioni risultavano pertanto prescritte.

La Commissione ha adottato, nel dicembre 2001, una decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, in relazione a due accordi segreti, conclusi tra produttori belgi di birra, aventi per oggetto la ripartizione del mercato, la fissazione concertata dei prezzi e lo scambio di informazioni. Le infrazioni accertate risalivano al periodo compreso tra il 1993 e il 1998. Il primo cartello, relativo al cosiddetto canale *horeca*, costituito dai locali (hotel, caffè, ristoranti) destinati alla vendita e al consumo sul posto della birra, e al settore della distribuzione al dettaglio, aveva visto coinvolte la società Interbrew, maggiore produttore belga e secondo operatore a livello mondiale, Alken-Maes, secondo produttore belga, e la sua controllante Danone, società di vertice dell'omonimo gruppo industriale. L'intesa prevedeva un patto generale di non concorrenza e, più specificamente, una limitazione degli investimenti e delle attività pubblicitarie, la ripartizione della clientela, la fissazione dei prezzi nel settore della distribuzione al dettaglio e, infine, un sistema di scambio mensile di informazioni riguardanti il volume delle vendite. Il secondo cartello riguardava il segmento delle cosiddette marche private di birra (comprendente, ad esempio, la birra che i supermercati ordinano ai produttori e vendono con il proprio marchio) ed era stato posto in essere da Interbrew, Alken-Maes, Haacht e Martens. Scopo dell'intesa era evitare una guerra di prezzi, consolidare la ripartizione esistente della clientela e realizzare uno scambio di informazioni sui clienti di tale mercato. La Commissione, in considerazione della gravità e della durata delle infrazioni, e tenendo presente il diverso grado di collaborazione offerto dalle imprese, la loro dimensione e quota sul mercato, ha inflitto ammende variabili tra i 270 mila euro e i 46,4 milioni di euro. Nel determinare tali ammende la Commissione ha considerato che la fissazione dei prezzi e la ripartizione concertata dei mercati realizzata da Interbrew e Danone/Alken-Maes rappresentava un'infrazione particolarmente grave delle regole comunitarie di concorrenza, tale da giustificare un incremento del 50% dell'importo base dell'ammenda. Un ulteriore aumento del 50% è stato applicato alla sola Danone, in considerazione della sua partecipazione, in passato, ad analoghe infrazioni e per aver posto in essere, nei confronti della società Interbrew, comportamenti che avevano condotto a un rafforzamento dell'attività del cartello. Ad Alken-Maes, infine, che aveva cessato lo scambio di informazioni con Interbrew, la Commissione ha riconosciuto una riduzione dell'ammenda base del 10%.

Un'analoga violazione della concorrenza è stata accertata dalla Commissione, nel dicembre 2001, nei confronti di quattro imprese lussemburghesi produttrici di birra: Brasserie de Luxembourg Mousel-Diekirch SA, SA Brasserie Nationale-Bofferding, Brasserie de Wiltz e Brasserie Battin. Tali società avevano costituito fin dal 1985 un cartello per ripartirsi il mercato della fornitura di birra ai cosiddetti clienti *horeca* nel Lussemburgo. L'intesa comprendeva impegni di non concorrenza tra i singoli partecipanti nei confronti della rispettiva clientela e, al fine di garantire l'attuazione dell'accordo restrittivo, erano previste sanzioni in caso di inadempienza, ivi compresa l'espulsione dal cartello per l'impresa che avesse cooperato con produttori esteri. Infine, erano state adottate sistematiche misure di difesa comune contro

l'ingresso di produttori esteri nel mercato. Qualora, infatti, un'impresa estera avesse tentato di acquisire un cliente, i membri del cartello si consultavano e "assegnavano" il cliente a un'impresa parte dell'accordo. Nel caso in cui questa fosse riuscita a negoziare un nuovo contratto, mantenendo così la controparte nell'orbita del cartello, essa era poi obbligata a compensare l'impresa che aveva perso l'acquirente con un altro cliente equivalente. In considerazione della gravità dell'infrazione e della sua durata, la Commissione ha irrogato sanzioni pecuniarie alle quattro società per un ammontare complessivo pari a 448 mila euro, tenendo conto, peraltro, della ristretta estensione territoriale del cartello e delle ridotte dimensioni di alcune delle imprese coinvolte, nonché delle oggettive incertezze giuridiche esistenti in Lussemburgo, al momento della conclusione dell'accordo, in ordine alla legittimità delle clausole di approvvigionamento esclusivo. La Brasserie de Luxembourg Mousel-Diekirch è stata interamente esentata dalla sanzione in quanto è stata la prima a informare la Commissione dell'esistenza del cartello, fornendo prove decisive e collaborando nel corso dell'intero procedimento.

Nel dicembre 2001, la Commissione, al termine di un'indagine avviata nel 1997, ha accertato e sanzionato un accordo di cartello tra cinque imprese produttrici di acido citrico, Hoffmann-La Roche AG, Archer Daniels Midland Co (ADM), Jungbunzlauer AG (JBL), Haarmann & Reimer (H&R) e Cerestar Bioproducts BV. L'indagine della Commissione ha fatto seguito ad analoghi procedimenti istruiti, nei confronti di alcune delle imprese destinatarie della decisione, dalle autorità antitrust statunitensi e canadesi. Negli Stati Uniti la maggior parte delle imprese aveva ammesso la propria responsabilità incorrendo in pesanti ammende in relazione agli effetti anticoncorrenziali prodotti dalle intese nel territorio statunitense. Il cartello era volto alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato dell'acido citrico, additivo tra i più utilizzati nell'industria alimentare e delle bevande sia come acidificante che come conservante. Nel marzo 1991, le società ADM, H&R, Hoffmann-Roche e JBL, con l'adesione successiva di Cerestar, avevano costituito un cartello su scala mondiale, proseguito fino a maggio 1995, avente per obiettivi principali la fissazione di quote di vendita e di prezzi minimi, lo scambio di informazioni dettagliate sulla clientela e l'eliminazione degli sconti, con una limitata eccezione per i cinque maggiori consumatori di acido citrico a livello mondiale. Dall'istruttoria della Commissione è emerso, inoltre, che le imprese avevano organizzato un complesso sistema di controllo sul rispetto dell'intesa, in base al quale ogni società doveva riferire i propri dati di vendite mensili e compensare gli altri partecipanti nel caso di vendite superiori alle quote prestabilite. Infine, nell'ambito del cartello, era stata concordata una strategia commerciale comune e mirata contro i produttori cinesi, che avevano aumentato la loro presenza nel mercato europeo per effetto del forte aumento dei prezzi dell'acido citrico durante il periodo di funzionamento del cartello. Riconoscendo la gravità della violazione, la Commissione ha comminato ammende per un ammontare complessivo pari a 135,2 milioni di euro. Dato l'atteggiamento collaborativo tenuto durante le indagini e il fatto che impor-

tanti riscontri in merito all'esistenza e al funzionamento dell'intesa erano stati forniti alla Commissione dalle parti stesse, alcune società - soprattutto la Cerestar che per prima aveva fornito elementi di prova decisivi - hanno beneficiato dell'esenzione totale o parziale dalle ammende, prevista dal programma comunitario di clemenza a favore delle imprese che volontariamente cooperano con la Commissione nei casi di cartello.

Un'altra infrazione al divieto dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata riscontrata dalla Commissione, nel dicembre 2001, nei confronti di cinque banche tedesche in relazione alla fissazione concertata del livello delle commissioni praticate per il cambio delle valute nazionali dei paesi aderenti all'Unione monetaria. L'indagine della Commissione, iniziata nel 1999 e riguardante le banche di sette paesi, ha accertato che, sul finire del 1997, diverse banche tedesche e olandesi si erano accordate sull'applicazione di una commissione del 3% circa per le operazioni di acquisto e di vendita di banconote della zona euro nei tre anni precedenti la fase finale dell'introduzione della moneta unica europea. Lo scopo dell'intesa era recuperare il 90% circa dei ricavi derivanti dal margine di cambio che sarebbero venuti meno, a partire dal 1° gennaio 1999, con la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio bilaterali tra i paesi della zona euro. Tra la primavera e l'estate 2001, peraltro, la maggior parte delle banche soggette all'indagine, a eccezione delle cinque banche destinatarie della decisione, aveva proposto di ridurre sostanzialmente le commissioni applicate o di abolirle del tutto per i correntisti a partire dal 1° ottobre 2001. Le stesse, pertanto, avevano posto fine al grave comportamento collusivo, recuperando la libertà di fissare autonomamente i prezzi. Per tale ragione e considerata l'imminente e automatica fine del cartello con l'entrata in circolazione dell'euro nel gennaio 2002, la Commissione ha deciso di archiviare il procedimento nei confronti delle banche coinvolte, a esclusione delle cinque banche tedesche che non avevano provveduto a ridurre spontaneamente le commissioni. A queste ultime sono state comminate ammende per un ammontare complessivo di 100,8 milioni di euro.

Nel dicembre 2001, la Commissione, a conclusione di un'indagine iniziata nel maggio 1998, ha accertato una violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, posta in essere da sei imprese produttrici di fosfato di zinco. Tali imprese, che rappresentano congiuntamente oltre il 90% dell'offerta di fosfato di zinco all'interno dello Spazio Economico Europeo, avevano dato vita, fin dal marzo 1994, a un cartello di dimensione europea diretto alla fissazione di prezzi minimi raccomandati e alla ripartizione concertata delle vendite e della clientela. Nell'ambito del cartello era stato inoltre istituito un sistema di controllo inteso a garantire il rispetto delle quote di mercato assegnate. In considerazione della gravità e durata dell'infrazione la Commissione ha imposto alle imprese coinvolte ammende per un ammontare complessivo pari a 11,9 milioni di euro. Alcune di esse hanno tuttavia beneficiato di un'esenzione parziale dall'ammenda in ragione dell'atteggiamento collaborativo tenuto durante le indagini e degli importanti elementi di prova forniti alla Commissione.

Un'ultima decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, è stata adottata dalla Commissione, nel dicembre 2001, in relazione a un'intesa volta alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato della carta autocopiante, posta in essere da dieci imprese europee e una sudafricana. La carta autocopiante è una carta destinata alla riproduzione di documenti in più copie ed è composta da fogli di carta sui quali vengono spalmati strati di agenti chimici. L'intesa, basata sulla fissazione di quote individuali di vendita e lo scambio di dati riservati sui rispettivi prezzi e volumi di vendita, era principalmente finalizzata a consentire un'estesa concertazione in ordine all'entità e alle modalità di applicazione degli aumenti di prezzo praticati dai singoli membri del cartello. Sebbene i contatti collusivi risalissero al 1981, anno di istituzione dell'associazione dei produttori europei carta autocopiante (AEMCP), la Commissione ha potuto accertare l'esistenza del cartello solo limitatamente al periodo compreso tra il 1992 e il 1995. In considerazione della gravità della violazione e del differente grado di collaborazione offerto da ciascuna impresa nel corso delle indagini, la Commissione ha imposto alle parti ammende variabili tra 1,54 e 184,3 milioni di euro. L'importo base dell'ammenda è stato aumentato del 50% nei confronti della società AWA, maggiore produttore europeo di carta autocopiante, in ragione del ruolo di leadership esercitato all'interno del cartello. La società sudafricana Sappi ha invece beneficiato di un'immunità totale, avendo fornito alla Commissione informazioni sull'intesa prima dell'avvio dell'indagine. La Commissione ha inoltre tenuto conto del fatto che la stessa società aveva mantenuto una piena e continua collaborazione nel corso dell'intero procedimento, aveva posto termine al proprio coinvolgimento nel cartello e non aveva obbligato nessun'altra impresa a parteciparvi.

Nel corso del 2001, la Commissione ha adottato quattro decisioni di esenzione individuale in relazione ad altrettante fattispecie di collaborazione fra imprese che, pur incidendo in misura sensibile sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, sono state tuttavia ritenute idonee a produrre effetti complessivamente positivi per il mercato e tali da soddisfare le condizioni previste dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato.

La prima decisione di esenzione individuale, della durata di sei anni, è stata adottata, nel giugno 2001, in relazione a un accordo di cooperazione concluso tra le compagnie aeree Bmi British Midland (Regno Unito), Lufthansa (Germania) e SAS (Scandinavian Airlines System). L'accordo avrebbe permesso a Bmi British Midland di riorganizzare ed estendere la sua rete di servizi a nuove rotte europee, operando in particolare sulle linee che collegano Londra a Madrid, Barcellona, Milano e Roma. Esso avrebbe inoltre consentito a Lufthansa e SAS, entrambe membri dell'alleanza STAR, di rafforzare la propria posizione concorrenziale nei confronti di British Airways, vendendo *on-line* servizi tra Londra e altre destinazioni interne al territorio inglese nonché tra Londra e Dublino, e di migliorare l'accesso all'aeroporto di Heathrow, il più importante e congestionato aeroporto euro-

peo. L'accordo prevedeva peraltro il ritiro di Bmi British Midland dalla rotta Londra-Francoforte. Tale previsione contrattuale non è stata valutata con favore dalla Commissione in ragione dell'importanza di mantenere, su una delle principali tratte europee, un sufficiente grado di scelta per i consumatori. Le compagnie aeree si sono pertanto impegnate, nel corso del procedimento, a rendere disponibili a un nuovo entrante - che avrebbe potuto operare fino a quattro voli al giorno a/r - le fasce orarie e gli spazi aeroportuali precedentemente utilizzati da Bmi British Midland a Francoforte per il servizio di linea Londra Heathrow-Francoforte. Tenuto conto degli impegni assunti, la Commissione ha ritenuto che l'accordo avrebbe comportato sensibili benefici per i consumatori in termini di una più ampia scelta di servizi e di un miglior collegamento delle rotte europee, in particolare da Londra-Heathrow e da Manchester. Inoltre, l'ingresso di British Midland nelle tratte precedentemente servite dalle sole compagnie aeree aderenti all'alleanza facente capo a British Airways, come quelle tra Londra Heathrow e Barcellona o Madrid, avrebbe determinato un incremento della concorrenza e, presumibilmente, tariffe economicamente più vantaggiose.

La seconda decisione di esenzione individuale è stata adottata, nel settembre 2001, con riferimento a una serie di accordi notificati alla Commissione da Der Grüne Punkt Duales System Deutschland (DSD), da quest'ultima conclusi con imprese di smaltimento dei rifiuti ai fini dell'organizzazione e gestione, sull'intero territorio tedesco, di un sistema privato di raccolta e riutilizzo degli imballaggi commerciali, indipendente dal sistema pubblico di gestione dei rifiuti. Il contratto di prestazione di servizi prevedeva, in particolare, una clausola di esclusiva territoriale a favore dell'impresa di smaltimento, la quale a sua volta si impegnava, per l'area di raccolta di propria competenza, a costituire e gestire un sistema conforme al decreto tedesco sugli imballaggi. In considerazione della preminente posizione di mercato di DSD in qualità di committente, dell'eccessiva durata dei contratti (fino al 2007) rispetto al periodo di ammortamento degli investimenti complessivi che le imprese avrebbero dovuto realizzare, nonché dell'impegno assunto da DSD, per la durata dell'accordo, di affidare tutti i servizi di raccolta e selezione a un'unica impresa di smaltimento nell'area coperta dal relativo contratto, la Commissione ha ritenuto che gli accordi, nei termini notificati, fossero tali da determinare effetti restrittivi della concorrenza e da influenzare in misura sensibile gli scambi tra Stati membri, in ragione delle ridotte possibilità di ingresso di imprese estere nel mercato tedesco risultanti dalla clausola di esclusiva. Al tempo stesso, la Commissione ha rilevato che i contratti di prestazione di servizi permettevano il perseguimento e la realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale stabiliti dalla normativa tedesca. In particolare, il vincolo di esclusiva è stato ritenuto necessario per consentire alle imprese di smaltimento di programmare la prestazione dei servizi a lungo termine e organizzarla in maniera affidabile. Grazie ai contratti in questione veniva inoltre garantita, per gli imballaggi collegati al sistema DSD, una raccolta estesa a tutto il territorio e differenziata secondo i materiali presso il consu-

matore finale. Questo sistema corrispondeva alle abitudini di smaltimento tradizionali per i consumatori finali che partecipavano in maniera adeguata ai vantaggi da esso derivanti. Tenuto conto anche della disponibilità delle parti a limitare la durata massima del contratto con vincolo di esclusiva al 31 dicembre 2003 e degli impegni sottoscritti da DSD, volti a garantire il libero accesso all'infrastruttura di smaltimento dei rifiuti da parte dei concorrenti, la Commissione ha ritenuto che fossero soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato.

Una terza esenzione individuale è stata concessa dalla Commissione, nel novembre 2001, agli accordi notificati dal Consiglio Europeo dei Produttori di Apparecchi Domestici (CECED), volti a migliorare il rendimento energetico delle lavastoviglie e degli scaldacqua elettrici a uso domestico commercializzati nell'Unione Europea. A tali accordi aveva aderito la quasi totalità dei produttori europei, i quali si erano impegnati a cessare la produzione e l'importazione nell'Unione di apparecchi a elevato consumo di energia, a migliorare l'informazione al consumatore in merito a un più razionale ed ecologico utilizzo degli apparecchi, e a promuovere lo sviluppo di tecnologie di risparmio energetico. Esaminati alla luce dei principi stabiliti in materia di cooperazione orizzontale e, tenuto conto della favorevole decisione adottata nel gennaio 2000 con riferimento ad analoghe intese notificate dal CECED con riguardo alle lavatrici, la Commissione ha ritenuto che tali accordi, sebbene fossero tali da incidere in misura sensibile sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario, nondimeno soddisfacessero le condizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 81, con particolare riferimento ai benefici derivanti per i consumatori dalla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti causate dalla generazione di energia elettrica. L'esenzione accordata dalla Commissione per gli scaldacqua elettrici è entrata in vigore il 31 dicembre 2001, mentre quella per le lavastoviglie acquisterà efficacia a partire dal 31 dicembre 2003.

Nel dicembre 2001, la Commissione Europea ha autorizzato ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato un accordo tra le imprese svedesi, Nordic Satellite AB (NSAB) e Modern Times Group AB (MTG), avente per oggetto la conversione delle attività di MTG relative alla radiodiffusione televisiva via satellite su base analogica verso sistemi di radiodiffusione televisiva con tecnologia digitale. NSAB è un gestore svedese di satelliti, che possiede tre satelliti Sirio, e fa capo alla Swedish Space Corporation e alla Société Européenne des Satellites SA, società proprietaria anche dei satelliti Astra. MTG possiede diversi canali televisivi, tra cui TV3, una delle emittenti commerciali più popolari nei paesi nordici, ed è inoltre proprietaria di Viasat, società che commercializza e distribuisce canali che trasmettono via etere, *pay-TV* e *pay-per-view*. In base all'accordo, NSAB diventerà il fornitore esclusivo di capacità di ricetrasmisione satellitare a MTG per la trasmissione digitale dei segnali televisivi, per un periodo di cinque anni fino al 15 aprile 2005, a condizione che NSAB pratichi tariffe competitive e accetti

alcune restrizioni in merito all'affitto di capacità di ricetrasmisione per la trasmissione digitale di canali televisivi in chiaro. Benché l'accordo comporti a prima vista delle limitazioni alla concorrenza, la Commissione ha ritenuto che le relative disposizioni stimoleranno in realtà la concorrenza in quanto agevoleranno il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale della radiodiffusione di programmi televisivi ricevuti direttamente via satellite, consentendo, inoltre, un uso più efficiente dei ricetrasmittitori dei satelliti di NSAB, con conseguente incremento della concorrenza nel relativo mercato scandinavo. I consumatori scandinavi disporranno, infine, di più ampie possibilità di scelta tra diversi canali televisivi e a prezzi maggiormente concorrenziali.

Nel corso del 2001, la Commissione ha adottato quattro decisioni di attestazione negativa ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento n. 17/62, constatando il carattere non restrittivo della concorrenza delle intese notificate.

La prima decisione di attestazione negativa, adottata nell'aprile 2001, ha riguardato il regolamento emanato dall'UEFA nel 2000, contenente disposizioni in materia di trasmissione radiotelevisiva degli eventi calcistici. Il regolamento riconosce alle federazioni calcistiche nazionali aderenti all'UEFA la facoltà, nell'ambito del loro territorio, di stabilire una fascia oraria molto limitata - non più di due ore e mezza il sabato o la domenica - all'interno della quale è vietata la trasmissione radiotelevisiva delle partite di calcio. Lo scopo di tali previsioni è di consentire alle federazioni nazionali di programmare il calendario dei campionati nazionali di calcio in modo da evitare i possibili effetti negativi sull'affluenza agli stadi e la pratica sportiva da parte di giocatori non professionisti altrimenti derivanti dalla sovrapposizione degli orari di svolgimento e di trasmissione televisiva delle partite. La Commissione ha ritenuto che le disposizioni contenute nel regolamento fossero formulate in modo da impedire decisioni arbitrarie da parte delle federazioni nella determinazione delle ore di oscuramento; in secondo luogo, lo stretto legame previsto con il calendario dei campionati nazionali faceva sì che la fascia oraria restasse per lo più invariata nel corso degli anni, consentendo alle federazioni nazionali di programmare con molto anticipo gli eventi calcistici. Tale sistema rispondeva, inoltre, anche alle preoccupazioni delle emittenti televisive in ordine al rischio che le federazioni calcistiche potessero spostare da un periodo all'altro i campionati principali e i relativi periodi di oscuramento, con notevoli inconvenienti per la riprogrammazione delle partite di calcio da trasmettere. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha pertanto ritenuto che il regolamento, in quanto diretto a promuovere lo sviluppo del calcio piuttosto che a limitare l'offerta televisiva di avvenimenti calcistici o restringere la concorrenza tra emittenti sui mercati degli abbonamenti o delle inserzioni pubblicitarie, non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato.

Una seconda decisione di attestazione negativa è stata adottata, nel giugno 2001, nei confronti del sistema di raccolta differenziata e di riciclaggio degli imballaggi domestici organizzato sul territorio francese dalla società

Eco-Emballages. L'organizzazione del sistema risponde agli obblighi imposti alle imprese dal decreto francese sugli imballaggi e dalla direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio. Oggetto di esame da parte della Commissione sono stati, in particolare, il contratto di utilizzo del marchio "punto verde" apposto sugli imballaggi; i contratti tipo "produttore", con cui ciascun produttore aderisce al sistema, adempiendo così agli obblighi imposti dalla normativa francese; i contratti tipo "collettività locale" con cui comuni o consorzi di comuni, che hanno la responsabilità dello smaltimento dei rifiuti domestici in generale, affidano a Eco-Emballages lo svolgimento dell'attività; infine, i contratti tipo "settore", conclusi con determinate società che si impegnano a riciclare il materiale recuperato. Nel corso del procedimento, a seguito dei rilievi sollevati dalla Commissione, Eco-Emballages ha accettato di modificare alcune clausole riguardanti, in particolare, la durata e l'ambito di applicazione dei contratti, nonché i principi di concessione di sub-licenze per l'utilizzo del logo "punto verde", in modo da eliminare o ridurre il rischio di possibili effetti restrittivi della concorrenza. In particolare, la società francese si è impegnata ad accettare che ciascun produttore possa porre fine al contratto alla sua scadenza annuale e scegliere di stipulare contratti con Eco-Emballages anche soltanto per alcuni tipi di materiale, e sia per la totalità che per una parte soltanto degli imballaggi. Le collettività locali potranno a loro volta risolvere in qualsiasi momento il contratto concluso con Eco-Emballages senza il pagamento di alcuna indennità, e scegliere di stipulare contratti per la totalità o per una parte soltanto dei rifiuti d'imballaggi raccolti. Eco-Emballages ha inoltre accettato che tutti i contratti operativi di recupero tra le collettività locali e le società designate per il recupero possano essere modificati senza che sia richiesto il suo accordo. Infine, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio "punto verde" da parte di altri sistemi, Eco-Emballages si è impegnata a concedere a ogni sistema concorrente una sub-licenza avente la medesima estensione territoriale e il medesimo contenuto della licenza principale. Subordinatamente al pieno rispetto degli impegni assunti nel corso del procedimento, la Commissione ha quindi ritenuto inapplicabile alla fattispecie in esame il divieto di cui all'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato.

Nel luglio 2001, la Commissione ha adottato una decisione di attestazione negativa in relazione a una serie di accordi conclusi tra vari istituti finanziari, europei e non, finalizzati alla costituzione di una rete globale di certificatori individuali, in concorrenza tra loro, che offrono servizi di autenticazione delle firme elettroniche e altri servizi connessi a operazioni di commercio elettronico. A tal fine, le parti hanno costituito nel 1999 un'impresa comune, denominata Identrus, in forma di società a responsabilità limitata soggetta alla legge statunitense, avente per obiettivo la promozione, l'esercizio e la gestione dell'infrastruttura necessaria a garantire la sicurezza delle operazioni di commercio elettronico. Nel valutare gli accordi notificati, la Commissione ha osservato che la costituzione di Identrus non avrebbe comportato alcuna significativa restrizione della concorrenza poiché il sistema sarebbe stato aperto a tutte le società che avessero inteso aderirvi purché in

possesso di determinati requisiti oggettivi di natura patrimoniale. Identrus avrebbe dovuto inoltre confrontarsi con i sistemi concorrenti, sviluppati da altre imprese comuni di natura finanziaria, dagli enti postali e dai fornitori di tecnologie. Infine, i partecipanti al sistema Identrus sarebbero stati liberi di aderire agli altri sistemi.

Un'ultima decisione di attestazione negativa è stata adottata dalla Commissione, nell'agosto 2001, nei confronti di Visa International, organizzazione internazionale cui aderiscono circa ventimila istituzioni finanziarie e operante nel mercato dei sistemi di pagamento tramite carta di credito. La notifica riguardava una serie di disposizioni e regolamenti relativi ai rapporti giuridici tra l'associazione Visa e i suoi membri, ovvero le banche che emettono carte Visa e ne promuovono la diffusione come mezzo di pagamento presso gli operatori commerciali. In particolare, la Commissione ha valutato la compatibilità con l'articolo 81, paragrafo 1, della regola di non discriminazione inserita nell'ambito delle disposizioni Visa che limitava la libertà di azione degli esercenti, impedendo loro di imporre una commissione supplementare per l'accettazione di pagamenti con carte Visa. Sulla base degli elementi forniti dalle indagini di mercato effettuate, la Commissione ha ritenuto che l'effetto restrittivo della concorrenza derivante da tale previsione non fosse sufficientemente consistente. Maggiore attenzione ha invece richiesto l'esame del nuovo principio di territorialità nella concessione delle licenze, in base al quale non è consentito alle banche di emettere carte e stipulare convenzioni per l'acquisto delle operazioni degli esercenti al di fuori dell'area in cui hanno costituito una filiale o una società controllata e per cui detengono una licenza, che di solito copre il territorio di un solo Stato membro. Sebbene tale principio determini una limitazione della libertà commerciale delle parti interessate, la Commissione non lo ha tuttavia considerato come sensibilmente restrittivo della concorrenza in quanto ogni membro, nei territori in cui sia autorizzato a svolgere attività bancarie, può ottenere una modifica della licenza di marchio originaria oppure una 'licenza aggiuntiva', a seconda della legislazione nazionale sui marchi. Infine, la Commissione ha ritenuto che l'obbligo per tutti i membri di emettere carte Visa in numero ragionevole, prima di poter stipulare delle convenzioni con gli esercenti, può essere considerato necessario a promuovere lo sviluppo del sistema di carte Visa, attraverso l'aumento delle carte in circolazione, rendendo così il sistema più attraente per gli esercenti. Analoga valutazione è stata compiuta con riferimento all'obbligo per gli esercenti convenzionati di onorare tutte le carte valide recanti il simbolo Visa correttamente presentate per il pagamento. La Commissione ha ritenuto, infatti, che l'obbligo sia inerente al funzionamento del sistema, in quanto inteso a garantire l'accettazione universale delle carte a prescindere dall'identità della banca emittente.

Nel periodo di riferimento, la Commissione si è pronunciata in merito a cinque casi di violazione dell'articolo 82. Una prima infrazione è stata contestata, nel marzo 2001, a Deutsche Post, società tedesca monopolista legale per

il recapito della corrispondenza postale con un peso massimo di 200 grammi (cosiddetto settore riservato) e operatore in posizione dominante nel mercato dei servizi di inoltro pacchi nell'ambito delle vendite per corrispondenza (cosiddetto settore *business-to-business*). Il procedimento era stato avviato a seguito di una denuncia presentata da UPS, operatore concorrente, secondo cui Deutsche Post utilizzava le entrate generate dalle sue attività in monopolio legale per finanziare la vendita sottocosto dei servizi commerciali di inoltro pacchi. Nel corso dell'istruttoria, è emerso che dal 1974 al 2000 Deutsche Post aveva concesso sconti fedeltà ai propri clienti condizionati all'impegno da parte di questi ultimi a utilizzare i servizi offerti da Deutsche Post per la totalità o per gran parte del loro fabbisogno. Nel periodo 1990-1995, Deutsche Post aveva inoltre offerto servizi di inoltro pacchi per la vendita per corrispondenza a prezzi inferiori ai costi incrementali specifici della prestazione. La politica degli sconti di fedeltà praticata dalla società tedesca, rafforzata dal ricorso alla vendita sottocosto, ha avuto effetti sensibili sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. In particolare, l'effetto di "attrazione" esercitato da tali pratiche ha determinato una concentrazione della domanda di servizi commerciali su Deutsche Post, impedendo ad altri operatori di consolidare la propria posizione sul mercato tedesco. In ragione della particolare gravità e durata dell'infrazione, la Commissione ha pertanto comminato nei confronti di Deutsche Post un'ammenda pari a 24 milioni di euro.

Una seconda decisione di divieto ai sensi dell'articolo 82 è stata adottata dalla Commissione, nell'aprile 2001, in relazione a una serie di accordi conclusi da Der Grüne Punkt Duales System Deutschland (DSD), unica impresa operante in Germania nell'organizzazione e gestione, a livello nazionale, di un sistema privato di raccolta e riutilizzo degli imballaggi commerciali. L'adesione a tale sistema esonera i produttori e i distributori dall'obbligo di recuperare, nel luogo di consegna dei prodotti, gli imballaggi commerciali e di indirizzarli al riutilizzo o riciclaggio secondo quanto previsto dal decreto tedesco in materia di imballaggi. DSD non provvede direttamente alla raccolta degli imballaggi di vendita, ma si avvale, a questo fine, di imprese locali di smaltimento dei rifiuti, finanziando il servizio per mezzo delle quote versate per l'utilizzazione del marchio "Il punto verde", di proprietà di DSD, dalle imprese di produzione o distribuzione aderenti al sistema. Le imprese concessionarie del marchio sono obbligate ad apporlo. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto abusivo il comportamento di DSD consistente nell'obbligare le imprese ad apporre il marchio "Il punto verde" su tutti gli imballaggi destinati all'uso sul territorio nazionale, versando a DSD un corrispettivo determinato in funzione del peso e del volume dell'imballaggio. Queste condizioni contrattuali, infatti, rendevano assolutamente non conveniente, per le imprese tenute allo smaltimento dei rifiuti, la partecipazione a sistemi di esonero alternativi in concorrenza con quello di DSD, posto che il compenso da corrispondere a quest'ultima sarebbe comunque stato commisurato alla totalità degli imballaggi utilizzati. La Commissione, nel vietare la condotta abusiva, non ha comminato alcuna ammenda, ma ha imposto a DSD

il rispetto di una serie di impegni giudicati necessari a eliminare ogni pregiudizio alla concorrenza e agli scambi nel mercato comune.

Nel giugno 2001, la Commissione ha riscontrato una violazione dell'articolo 82 nei confronti della società francese Michelin, il maggiore produttore europeo di pneumatici, al termine di un'indagine avviata d'ufficio nel maggio 1996. La Commissione ha accertato che Michelin, detentrica di una quota superiore al 50% sul mercato francese di pneumatici di ricambio, ricostruiti e nuovi, per automezzi pesanti, aveva abusato della sua posizione dominante tramite l'applicazione, nei rapporti con i rivenditori, di un complesso sistema di sconti quantitativi, premi e accordi commerciali a carattere fidelizzante. Tra il 1992 e il 1998, questo sistema aveva determinato una stretta dipendenza dei rivenditori dalla società, in tal modo precludendo artificialmente l'accesso al mercato francese ad altri operatori concorrenti. Sulla base di quanto già statuito dalla Corte di Giustizia in relazione a un analogo comportamento anticoncorrenziale posto in essere in passato dalla stessa società nel territorio olandese, la Commissione ha ribadito l'illiceità di premi e sconti quantitativi che abbiano un effetto di esclusione dal mercato e siano adottati da un'impresa in posizione dominante per un periodo superiore a tre mesi. Data la gravità e la durata dell'infrazione, nonché il fatto che Michelin, pur collaborando con la Commissione e ponendo fine all'illecito prima della comunicazione degli addebiti, era già stata condannata in passato per un'analoga violazione, la Commissione ha comminato alla società un'ammenda pari a 19,7 milioni di euro.

Un'altra violazione dell'articolo 82 da parte di Deutsche Post è stata accertata dalla Commissione, nel luglio 2001, a seguito di una denuncia di British Post Office nella quale l'operatore postale pubblico del Regno Unito lamentava che Deutsche Post aveva spesso intercettato, soprattassato e ritardato la posta internazionale in arrivo in Germania dal Regno Unito. La controversia, riguardante l'instradamento della corrispondenza normale transfrontaliera spedita dal Regno Unito a destinatari residenti in Germania, nasceva da un disaccordo di base tra i due operatori sulla nozione di mittente di un invio postale internazionale. In particolare, secondo Deutsche Post l'inclusione, nel contenuto di un invio postale internazionale in entrata, di qualsiasi riferimento a un'entità residente in Germania (di solito sotto forma di un indirizzo tedesco cui spedire la risposta), era da intendersi come indicativo della nazionalità tedesca del mittente, indipendentemente dal luogo in cui la corrispondenza fosse stata effettivamente prodotta o impostata. Sostenendo che tali invii costituivano in realtà posta interna deviata, Deutsche Post intercettava la corrispondenza e rifiutava di distribuirla ai destinatari se non dietro pagamento della tariffa interna piena applicabile in Germania. A conclusione del procedimento, la Commissione ha sostenuto che in realtà tali invii non costituivano un semplice reinstradamento di corrispondenza, posto che nel Regno Unito veniva realizzata una fase importante dell'attività del mittente. La Commissione ha pertanto ritenuto che il comportamento di Deutsche Post costituisse un abuso della posizione dominante da quest'ultima detenuta sul

mercato tedesco della distribuzione della corrispondenza internazionale. In particolare, attraverso l'intercettazione, l'applicazione di soprattasse e il recapito ritardato della normale posta transfrontaliera in entrata, la società tedesca aveva applicato condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando per British Post Office e per altri operatori postali un ingiustificato svantaggio concorrenziale. La condotta posta in essere da Deutsche Post aveva, inoltre, avuto come effetto un'artificiale delimitazione dei mercati, poiché, nel breve termine, le intercettazioni, le soprattasse e i ritardi avevano limitato l'output sul mercato tedesco della distribuzione della posta internazionale. Nel lungo termine, i clienti insoddisfatti erano stati scoraggiati dal ricorrere ai servizi degli operatori postali del Regno Unito per la posta indirizzata a destinatari finali in Germania. Per l'infrazione accertata, la Commissione ha ritenuto appropriato comminare un'ammenda simbolica di 1000 euro. Deutsche Post aveva tenuto, infatti, un comportamento che, almeno in parte, era conforme alla giurisprudenza dei tribunali tedeschi, che peraltro, ad avviso della Commissione, non forniva in merito indicazioni e riferimenti interpretativi del tutto chiari. Inoltre, nel momento in cui era stata posta in essere la condotta abusiva, non esisteva una giurisprudenza comunitaria che riguardasse il contesto specifico del servizio postale di corrispondenza transfrontaliera.

Nel dicembre 2001, la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 82 da parte di La Poste, società belga monopolista legale per il recapito della corrispondenza con un peso massimo di 350 grammi (cosiddetto settore riservato) e attiva anche nel mercato della fornitura di servizi a gruppi chiusi di utenti per lo scambio di corrispondenza aziendale. Il procedimento, avviato a seguito di una denuncia presentata dall'operatore concorrente Hays Information Management, riguardava il comportamento adottato da La Poste in questo secondo mercato, consistente in particolare nel subordinare l'applicazione della tariffa preferenziale per il servizio riservato di recapito di corrispondenza da impresa a privato, all'acquisto del servizio liberalizzato di recapito di corrispondenza tra imprese. La Commissione ha ritenuto che La Poste, attraverso l'offerta connessa dei due servizi all'Unione Professionale delle Imprese di Assicurazioni (UPEA), avesse abusato della posizione dominante detenuta sul mercato belga del servizio di corrispondenza ordinaria, utilizzando le risorse derivanti dall'attività svolta in monopolio per ottenere indebiti vantaggi in un'attività aperta alla concorrenza. La politica di offerte connesse praticata da La Poste, volta a eliminare un concorrente privato attivo in un mercato contiguo ma distinto da quello oggetto di riserva legale, è stata ritenuta un'infrazione particolarmente grave. Considerata anche la durata della violazione, la Commissione ha irrogato nei confronti di La Poste un'ammenda pari a 2,5 milioni di euro.

Con riferimento all'attività di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, nel corso del 2001 la Commissione ha adottato 340 decisioni in applicazione del Regolamento n.

4064/89². In sette casi la Commissione ha disposto, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, il rinvio dell'operazione di concentrazione alle Autorità competenti degli Stati membri interessati; in sei 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 avviare una formale procedura istruttoria. In 13 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 20 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 (5 casi), ovvero condizionata al rispetto degli impegni assunti dalle parti nel corso del procedimento al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali della concentrazione (10 casi). Cinque operazioni di concentrazione sono state infine vietate, in quanto ritenute incompatibili con il mercato comune.

La prima operazione, vietata dalla Commissione nel gennaio 2001, riguardava il progetto di acquisizione del controllo esclusivo della società finlandese Metsa Tissue (attualmente detenuto dalla società Metsa Serla Corp.) da parte del concorrente svedese SCA Molnlycke (controllata da Svenska Cellulosa AB). In considerazione delle numerose e significative sovrapposizioni esistenti tra le attività delle due imprese, la concentrazione avrebbe determinato, ad avviso della Commissione, la creazione e il rafforzamento di posizioni dominanti (individuali o collettive) sui mercati di un'ampia varietà di prodotti di carta per l'igiene (tra cui la carta igienica e i rotoli di carta da cucina) in tutta l'area dei paesi nordici (Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia), con quote complessive di mercato in alcuni casi pari a circa il 90%. In particolare, la Commissione ha osservato che nei diversi mercati nazionali interessati la combinazione dei marchi di SCA Molnlycke e di Metsa Tissue avrebbe ulteriormente limitato sia le opportunità di accesso e di crescita di fornitori concorrenti, tenuto conto degli elevati investimenti comunque necessari al lancio di una nuova marca, sia il potere contrattuale degli acquirenti (per lo più supermercati), che peraltro, nei paesi nordici, già in parte dipendono dai produttori di marca anche per le forniture di prodotti commercializzati con il marchio del distributore. Secondo la Commissione la

² Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazioni 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.

concentrazione avrebbe pertanto comportato effetti negativi sostanziali e durevoli in termini di aumento dei prezzi e di riduzione delle possibilità di scelta per il consumatore. Nel corso del procedimento, al fine di risolvere i problemi concorrenziali sollevati dall'operazione, le parti hanno proposto impegni riguardanti la vendita di due impianti di produzione, ai quali conferire parte delle loro commesse, e la cessione di alcuni marchi. La Commissione ha tuttavia considerato tali rimedi non idonei a garantire la compatibilità dell'operazione con il mercato comune, ritenendo che la capacità produttiva dei due impianti sarebbe stata insufficiente ad attenuare gli effetti anticoncorrenziali derivanti dalla sovrapposizione delle attività delle parti nei mercati interessati e a permettere ad altri operatori di contrastare efficacemente il potere di mercato dell'impresa risultante dalla concentrazione.

Un seconda decisione di divieto è stata adottata, nel luglio 2001, relativamente al progetto di acquisizione della società Honeywell da parte di General Electric, imprese entrambe attive nell'industria aerospaziale. La Commissione ha infatti ritenuto che General Electric, anche in virtù delle sue rilevanti attività nel finanziamento, leasing e acquisto di aeromobili, già disponesse di una posizione dominante, a livello mondiale, nei mercati dei motori a reazione per grandi aerei commerciali e regionali. In considerazione della posizione di leadership detenuta da Honeywell in vari mercati del prodotto all'interno del settore, la concentrazione avrebbe pertanto determinato, ad avviso della Commissione, un rafforzamento della posizione dominante di General Electric e la creazione di posizioni dominanti nei mercati della fornitura di prodotti avionici, di componenti non avionici e di motori per aerei d'affari. La Commissione ha ritenuto particolarmente rilevanti, in tal senso, le sovrapposizioni orizzontali, la complementarità e le relazioni verticali esistenti tra le attività delle due imprese, nonché gli effetti di rafforzamento della dipendenza economica degli acquirenti (compagnie aeree e produttori di aeromobili) derivanti dall'operazione in ragione della difficoltà per gli operatori concorrenti di offrire una gamma di prodotti altrettanto ampia e completa. Le parti hanno presentato a più riprese impegni, di natura strutturale e non, che la Commissione ha tuttavia considerato insufficienti a rimuovere i profili anticoncorrenziali della concentrazione. Secondo la Commissione, infatti, i rimedi strutturali proposti erano privi di indicazioni precise circa le modalità di dismissione delle attività di Honeywell, mentre quelli non strutturali sarebbero stati vanificati dalla permanenza dei consistenti vantaggi concorrenziali derivanti a General Electric dalle sue attività di leasing e di acquisto di aeromobili.

Nell'ottobre 2001, la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato comune l'operazione di concentrazione attraverso la quale Schneider Electric SA, mediante un'offerta pubblica di scambio, aveva acquisito la quasi totalità del capitale sociale di Legrand SA. La Commissione ha ritenuto che la concentrazione tra i due principali produttori francesi di materiale elettrico avrebbe determinato - in particolare in Francia, ma anche in Danimarca, Spagna, Grecia, Italia, Portogallo e Regno Unito - effetti consistenti e durevo-

li di rafforzamento della posizione dominante di Schneider in diversi mercati del prodotto all'interno del settore della produzione e commercializzazione di attrezzature e apparecchi elettrici. In ragione delle significative sovrapposizioni esistenti tra le attività di Schneider e di Legrand, l'operazione avrebbe infatti dato luogo a quote combinate di mercato variabili, a seconda del prodotto e del paese, tra il 40 e il 90%. A fronte di tali evidenze, la Commissione ha inoltre ritenuto che le probabilità di un significativo sviluppo delle attività degli operatori esteri nel breve e medio periodo fossero troppo ridotte per poter assicurare il mantenimento di condizioni sufficientemente concorrenziali nei mercati direttamente interessati dalla concentrazione. Nel corso del procedimento, Schneider ha presentato una prima serie di impegni che la Commissione ha giudicato inadeguati al fine di rimuovere i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Altri impegni sono stati successivamente presentati da Schneider oltre il termine massimo previsto dal Regolamento comunitario sulle concentrazioni. La Commissione ha tuttavia ritenuto di non poter accettare queste ulteriori proposte, in quanto il contenuto degli impegni prospettati non era tale da garantire, in modo immediato e con assoluta certezza, il ripristino di condizioni di concorrenza effettiva e la loro presentazione tardiva non avrebbe consentito alla Commissione stessa di accertarne la concreta portata e adeguatezza entro il termine di chiusura del procedimento.

Un'altra decisione di divieto, adottata nell'ottobre 2001, ha riguardato il progetto di acquisizione del controllo esclusivo di Lenzing AG, società austriaca attiva nella produzione e commercializzazione di fibre artificiali, da parte di CVC Capital Partners Group Ltd., che già detiene il controllo di Acordis, principale concorrente di Lenzing in Europa e l'unico negli Stati Uniti. La Commissione ha ritenuto la concentrazione incompatibile con il mercato comune in quanto suscettibile di creare o rafforzare una posizione dominante di CVC su diversi mercati europei delle fibre di viscosa (con quote variabili tra il 55 e l'85%) e di conferire a CVC una posizione di monopolio a livello mondiale nel mercato delle fibre di lyocell e in quello della tecnologia per la produzione e la trasformazione del lyocell. L'indagine della Commissione ha peraltro evidenziato l'esistenza di notevoli barriere all'ingresso sui mercati delle fibre di viscosa, caratterizzati da processi produttivi a elevata intensità di capitale, e di uno scarso grado di penetrazione delle importazioni di fibre di viscosa da paesi non appartenenti allo Spazio economico europeo. Relativamente ai mercati del lyocell, la Commissione ha rilevato che Lenzing e Acordis sono attualmente gli unici produttori di lyocell a livello mondiale. Tali imprese rappresentano inoltre gli unici due operatori sul mercato della tecnologia per la produzione e la trasformazione del lyocell, anch'esso caratterizzato da limitate possibilità di accesso da parte di nuovi concorrenti, e detengono congiuntamente la maggior parte dei relativi brevetti. Alla luce di tali elementi, la Commissione ha quindi concluso che la concentrazione avrebbe determinato, nei mercati interessati, effetti significativi e durevoli di riduzione delle opportunità di scelta e di aumento dei prezzi per i clienti e gli utilizzatori finali. La Commissione ha peraltro ritenuto insuffi-

cienti, ai fini di una concreta soluzione dei problemi concorrenziali sollevati dall'operazione, gli impegni proposti dalle parti, relativi alla concessione di licenze non esclusive per alcuni prodotti e alla conclusione di un accordo di fornitura a favore del detentore della licenza di uno dei prodotti. Ad avviso della Commissione, infatti, in ragione delle limitate quote di mercato e degli elevati costi di entrata nei mercati dei prodotti oggetto di licenza, i potenziali licenziatari non sarebbero stati in grado di esercitare un'efficace disciplina concorrenziale sui comportamenti dell'impresa risultante dalla concentrazione. Da segnalare, infine, che la concentrazione, notificata anche negli Stati Uniti ed esaminata dalle autorità antitrust statunitensi in un rapporto di stretta collaborazione con la Commissione, è stata oggetto di analoghe valutazioni conclusive da parte della Federal Trade Commission.

L'ultima operazione, vietata dalla Commissione nell'ottobre 2001, ha riguardato l'acquisizione dell'impresa francese Sidel SA da parte di Tetra Laval BV, società appartenente al gruppo svizzero Tetra Laval. Ad avviso della Commissione, la concentrazione avrebbe consentito a Tetra Laval di acquisire una posizione dominante nel mercato delle apparecchiature per l'imballaggio in contenitori di plastica PET e di rafforzare la posizione dominante da essa già detenuta nel mercato degli imballaggi in cartone. L'indagine ha avuto riguardo, in particolare, agli effetti potenzialmente derivanti dalla combinazione della posizione dominante di Tetra Laval negli imballaggi in cartone (con una quota complessiva del mercato europeo superiore all'80%) e della posizione di leadership di Sidel nel mercato della produzione di apparecchiature per l'imballaggio in contenitori PET. La Commissione ha ritenuto infatti che l'operazione avrebbe significativamente ampliato, per l'impresa acquirente, le possibilità e gli incentivi a un utilizzo del potere di mercato già detenuto negli imballaggi in cartone, finalizzato al conseguimento di una posizione dominante nel mercato, distinto ma contiguo e strettamente collegato, delle apparecchiature per l'imballaggio in contenitori PET. Inoltre, l'operazione avrebbe consentito a Tetra Laval di rafforzare la propria posizione dominante limitando le possibilità di accesso di altri operatori e riducendo ulteriormente la concorrenza nel mercato degli imballaggi in cartone, con conseguenze negative in termini di innovazione, di varietà dell'offerta e di livello dei prezzi. Ciò anche in considerazione del limitato potere contrattuale degli acquirenti europei, in larga parte rappresentati da imprese di piccola e media dimensione, e della scarsa pressione concorrenziale esercitabile dagli operatori concorrenti. Al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali, di natura sia orizzontale che verticale, individuati dalla Commissione in rapporto alla concentrazione, le parti hanno presentato, nel corso del procedimento, una serie di impegni consistenti nella dismissione di alcuni rami di azienda di Tetra Laval, in particolare relativi alla produzione di macchinari di cui Sidel è il principale produttore a livello mondiale e di preformati utilizzati nella produzione di bottiglie in PET. Tuttavia, ritenendo che l'acquisizione avrebbe comunque determinato un significativo rafforzamento del potere di mercato di Tetra Laval nel settore dell'imballaggio di prodotti alimentari liquidi,

la Commissione ha giudicato gli impegni prospettati non sufficienti a rimuovere le preoccupazioni sollevate dalla concentrazione e ha pertanto dichiarato l'operazione incompatibile con il mercato comune.

Revisione del ruolo e dei compiti del consigliere-auditore nei procedimenti comunitari di concorrenza

Nel maggio 2001, la Commissione ha provveduto con una propria decisione³ a riformare il ruolo e i compiti del consigliere-auditore, rafforzandone l'autorità e l'indipendenza al fine di accrescere l'efficacia delle garanzie di difesa delle imprese nei procedimenti comunitari in materia di antitrust e di controllo delle concentrazioni.

La figura del consigliere-auditore è stata istituita nel 1982. Inizialmente le sue mansioni si limitavano a organizzare, presiedere e condurre l'audizione orale nei casi di cartelli e abusi di posizione dominante e successivamente anche nei procedimenti relativi al controllo delle concentrazioni di dimensione comunitaria. Tale mandato è stato successivamente ampliato, nel 1994, al fine di assicurare la tutela dei diritti delle parti, con particolare riferimento al carattere riservato dei documenti e dei segreti commerciali e all'accesso ai fascicoli della Commissione.

Le novità introdotte dalla recente riforma riguardano innanzitutto i profili di trasparenza nelle procedure di nomina, di cessazione del mandato, di trasferimento e d'interruzione delle funzioni dei consiglieri-auditori. Tutte le decisioni della Commissione in proposito saranno infatti pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee. Inoltre, a maggiore garanzia della loro indipendenza, i consiglieri-auditori risponderanno direttamente al Commissario per la concorrenza e, nel rispetto delle norme e dei requisiti previsti dallo Statuto dei funzionari delle Comunità Europee, potranno essere selezionati anche tra candidati esterni alla Commissione.

In secondo luogo, particolare rilievo assume il fatto che la relazione finale predisposta dal consigliere-auditore sul rispetto del diritto al contraddittorio nell'ambito dei singoli procedimenti dovrà essere sistematicamente trasmessa al Collegio dei Commissari in allegato alla proposta di decisione, comunicata agli Stati membri e alle parti e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee unitamente alla decisione finale. Tali disposizioni sono volte ad aumentare il grado di trasparenza della procedura e a rafforzare la tutela dell'interesse legittimo delle parti a che i procedimenti siano condotti in modo equo e imparziale e nel rispetto di un termine ragionevole.

³ Decisione 2001/462/CE, CECA della Commissione, del 23 maggio 2001, relativa al mandato dei consiglieri-auditori per taluni procedimenti in materia di concorrenza (GUCE L 162/24 del 19 giugno 2001).

Il nuovo mandato, inoltre, precisa i poteri del consigliere-auditore relativamente al riconoscimento o al diniego del carattere riservato delle informazioni che la Commissione intende divulgare mediante pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. E' infine prevista la possibilità che il consigliere-auditore partecipi al controllo della fase della procedura relativa alle inchieste condotte presso gli operatori del mercato in merito ai possibili effetti sulla concorrenza derivanti dagli impegni proposti dalle parti nell'ambito di un procedimento. In questi casi il consigliere-auditore redige una relazione sull'oggettività dell'inchiesta, in particolare per quanto concerne la selezione dei soggetti interpellati e la metodologia utilizzata.

Comunicazione della Commissione sulle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione

Nel giugno 2001 la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione sulle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria⁴, in sostituzione di quella adottata nel 1990.

Rispetto al precedente regime, il principale elemento di novità riguarda il fatto che per il futuro la Commissione non procederà più a valutare, in sede di controllo preventivo delle concentrazioni, se le singole restrizioni concordate tra le parti nell'ambito di una concentrazione di dimensione comunitaria siano o meno direttamente connesse e necessarie all'operazione. Spetterà pertanto alle imprese, o al giudice nazionale in caso di controversie tra le parti, valutare se tali restrizioni abbiano natura accessoria, e quindi, a norma del Regolamento n. 4064/89, rientrino automaticamente nella decisione che autorizza la concentrazione, indipendentemente dal fatto che siano esplicitamente menzionate nella decisione stessa.

La Commissione sottolinea nel documento che la normativa vigente non impone a essa, nell'ambito delle proprie decisioni in materia di concentrazioni, di pronunciarsi formalmente anche su tali restrizioni e che, anche in passato, tali valutazioni avevano in ogni caso natura puramente dichiarativa ed erano prive di qualsiasi effetto giuridicamente vincolante nei confronti delle parti o dei giudici nazionali. La Commissione rileva inoltre come il nuovo orientamento in materia di restrizioni accessorie sia in linea con la prassi amministrativa da essa adottata a partire dal 1° settembre 2000 in relazione al controllo delle concentrazioni ammesse alla procedura semplificata⁵ e, più in generale, con i principi di modernizzazione e di semplificazione che informano l'intero processo di riforma, tuttora in corso, della politica comunitaria di concorrenza.

⁴ Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione, in GUCE C 188/3 del 4 luglio 2001.

⁵ 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.

Sulla base dell'esperienza applicativa maturata in tale ambito dalla Commissione, la nuova Comunicazione è intesa a chiarire l'interpretazione del concetto di restrizioni accessorie, al fine di facilitare il compito delle imprese e degli operatori del diritto nell'autonoma valutazione degli accordi conclusi tra le parti nel contesto di operazioni di concentrazione. Fermo restando, in ogni caso, il principio per cui gli accordi che non abbiano natura accessoria, e quindi non siano automaticamente coperti dalla decisione che autorizza la concentrazione, non sono di per sé illeciti, ma possono essere oggetto di distinta valutazione ai sensi dell'articolo 81 del Trattato, ovvero rientrare nell'ambito di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria.

Le modifiche più rilevanti introdotte dalla nuova Comunicazione riguardano in particolare la durata delle clausole di non concorrenza concordate tra le parti in sede di acquisizione di un'impresa o di costituzione di imprese comuni. Nel primo caso, le clausole di non concorrenza sono generalmente giustificate per un periodo massimo di tre anni, se dirette a garantire sia l'avviamento, sia il *know-how* dell'impresa acquisita, e di due anni se il trasferimento riguarda il solo avviamento dell'impresa. Una durata maggiore può comunque essere giustificata, in talune circostanze, se le imprese coinvolte ne dimostrano la necessità per l'economia dell'operazione. Relativamente alla costituzione di imprese comuni, gli obblighi di non concorrenza tra le imprese fondatrici nei confronti dell'impresa comune sono generalmente considerati necessari e direttamente connessi alla concentrazione se limitati a un periodo di cinque anni. Peraltro, una durata superiore ai tre anni dovrebbe essere debitamente giustificata alla luce di specifiche circostanze. In ogni caso, tali accordi non possono considerarsi accessori se la loro durata eccede quella dell'impresa comune.

In relazione agli obblighi di acquisto e fornitura concordati tra le parti in sede di cessione di un'impresa o di costituzione di imprese comuni, la Comunicazione prevede di regola un termine massimo di tre anni e comunque la necessità di un'adeguata giustificazione in rapporto alle circostanze del caso in esame e alla natura dei beni e servizi interessati.

Da segnalare infine che, a differenza della precedente, nella nuova Comunicazione risultano espressamente disciplinati anche le clausole di astensione e di riservatezza (equiparate a quelle di non concorrenza), gli accordi di servizio e di distribuzione (considerati analoghi agli impegni di fornitura), nonché gli accordi di licenza relativi a marchi, denominazioni commerciali, modelli d'utilità, diritti d'autore e altri diritti di proprietà intellettuale.

Comunicazione della Commissione sugli accordi di importanza minore

Nel dicembre 2001, la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione sugli accordi di importanza minore⁶ che, sulla base degli svi-

⁶ Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE C 368/13 del 22 dicembre 2001.

luppi del diritto comunitario e in particolare delle nuove regole in tema di valutazione delle intese orizzontali e verticali⁷, riforma il regime previsto dalla precedente Comunicazione del 1997 per gli accordi non suscettibili di restringere la concorrenza in modo apprezzabile e quindi non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato.

Come noto, l'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato vieta tutte le intese che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza all'interno del mercato comune. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha peraltro chiarito che il divieto non si applica alle intese la cui incidenza sul commercio o sulla concorrenza è trascurabile.

Rispetto alla precedente, la nuova Comunicazione considera separatamente i profili di restrizione della concorrenza da quelli concernenti l'impatto sugli scambi tra Stati membri, proponendosi di definire unicamente le intese non soggette al divieto di cui all'articolo 81.1 in ragione del loro impatto trascurabile sulla concorrenza⁸. Tuttavia, con riferimento agli accordi tra piccole e medie imprese, quali definite nell'Allegato alla Raccomandazione della Commissione del 1996⁹, la Commissione riconosce che solo raramente tali accordi incidono sensibilmente sul commercio tra Stati membri, lasciando così presumere che, pur in assenza di previsioni speciali in materia, essi continueranno a ricevere da parte della Commissione una generale valutazione di liceità ai sensi dell'articolo 81 del Trattato.

Per quanto riguarda i profili strettamente concorrenziali, la Comunicazione conferma l'utilizzo delle quote di mercato quale parametro quantitativo per definire i casi in cui, in assenza di un minimo potere di mercato, il divieto deve considerarsi inapplicabile. Le quote soglia precedentemente previste vengono tuttavia elevate dal 5% al 10% per gli accordi orizzontali e

⁷ Regolamento (CE) n. 2790/1999 del 22 dicembre 1999 sull'applicazione dell'articolo 81.3 del Trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concertate, in GUCE L 336/21 del 29 dicembre 1999; Comunicazione della Commissione "Linee Diretrici sulle restrizioni verticali", in GUCE C 291/1 del 13 ottobre 2000; Regolamento (CE) n. 2658/2000 sull'applicazione dell'articolo 81.3 a categorie di accordi di specializzazione, in GUCE L 304/3 del 5 dicembre 2000; Regolamento (CE) n. 2659/2000 del 29 novembre 2000 sull'applicazione dell'articolo 81.3 a categorie di accordi di specializzazione e ricerca, in GUCE L 304/7 del 5 dicembre 2000; Comunicazione della Commissione "Linee Diretrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale", in GUCE C 3/2 del 6 gennaio 2001.

⁸ La definizione della nozione di pregiudizio al commercio tra gli Stati membri dovrebbe essere oggetto di una futura comunicazione che la Commissione ha intenzione di emanare successivamente all'approvazione del nuovo Regolamento sull'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

⁹ Raccomandazione 96/280/CE della Commissione, in GUCE L 107/4 del 30 aprile 1996. Nella Comunicazione, si precisa in nota che tale Raccomandazione sarà aggiornata e che, per la definizione di PMI, è previsto un innalzamento della soglia di fatturato da 40 a 50 milioni di euro e di quella relativa al totale di bilancio da 27 a 43 milioni di euro.

dal 10% al 15% per gli accordi verticali. Nel caso di accordi misti, orizzontali e verticali, si applica in ogni caso la soglia, più bassa, del 10%. Al di sopra di tali soglie, peraltro, non vi è una presunzione di illiceità: laddove non siano coperte da un regolamento di esenzione per categoria, le intese verranno pertanto valutate dalla Commissione, caso per caso, in ragione del loro impatto sul mercato e potranno risultare lecite ai sensi dell'articolo 81.1, essere oggetto di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3, oppure essere vietate. Viene inoltre chiarito che il calcolo delle quote di mercato deve basarsi su dati espressi in valore e che, solo qualora questi ultimi non siano disponibili, potranno essere effettuate delle stime basate su altre attendibili informazioni di mercato, compresi i volumi di vendita.

Una delle maggiori novità riguarda il regime delle restrizioni gravi (*hardcore*)¹⁰. In presenza di tali restrizioni, infatti, anche al di sotto delle soglie minime di mercato, la Comunicazione prevede l'automatica esclusione dell'accordo dall'applicabilità del beneficio *de minimis*, indipendentemente dagli effetti sulle condizioni di mercato.

Nell'ambito degli accordi tra imprese concorrenti, sono considerate restrizioni gravi quelle che, direttamente o indirettamente, isolatamente o congiuntamente con altri fattori soggetti al controllo delle parti, hanno per oggetto: la fissazione dei prezzi di vendita; la limitazione della produzione o delle vendite; la ripartizione dei mercati o della clientela. Con riferimento agli accordi verticali, le restrizioni *hardcore* comprendono a loro volta: la fissazione dei prezzi di rivendita, esclusi i prezzi massimi o consigliati, a condizione che questi non equivalgano a prezzi fissi o a prezzi minimi di rivendita per effetto di pressioni o incentivi creati dalle parti; la restrizione delle rivendite¹¹; la restrizione di vendite attive o passive agli utenti nella distribuzione selettiva, fatta salva la possibilità di proibire a un membro di tale sistema di svolgere la propria attività in un luogo di stabilimento non autorizzato; la restrizione alle forniture incrociate tra distributori autorizzati in un sistema di distribuzione selettiva; la restrizione delle vendite di pezzi di ricambio a riparatori e prestatori indipendenti, quando deriva da un accordo tra il fornitore dei pezzi di ricambio e un acquirente che incorpora e rivende tali pezzi di ricambio.

La Comunicazione detta anche nuove disposizioni in tema di reti di accordi paralleli, stabilendo che le soglie per l'applicabilità del beneficio *de*

¹⁰ La lista di restrizioni *hardcore* contenuta nella nuova Comunicazione *de minimis* riproduce sostanzialmente quelle contenute nei Regolamenti di esenzione per categoria degli accordi orizzontali e verticali.

¹¹ Sono eccettuate le seguenti restrizioni non gravi: *i*) divieto di vendite attive nel territorio esclusivo o alla clientela esclusiva riservati al fornitore, laddove non risultino limitate le vendite da parte dei clienti dell'acquirente; *ii*) il divieto di vendita agli utenti finali da parte di un acquirente operante a livello del commercio all'ingrosso; *iii*) il divieto di vendita a distributori non autorizzati nella distribuzione selettiva; *iv*) il divieto di rivendita di prodotti forniti al fine di essere incorporati in altri prodotti.

minimis sono ridotte al 5%, sia per gli accordi orizzontali che verticali, nei casi in cui la concorrenza risulti limitata, nel mercato rilevante, dall'effetto cumulativo di accordi per la vendita di beni o servizi posti in essere da più fornitori o distributori. La sussistenza di un effetto cumulativo viene tuttavia ritenuta improbabile qualora la quota del mercato rilevante complessivamente interessata da reti di accordi paralleli aventi effetti analoghi risulti inferiore al 30%.

Progetto di Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese

Nel luglio 2001, la Commissione ha pubblicato la proposta di una nuova Comunicazione in materia di non imposizione o riduzione delle ammende nei casi di accordi di cartello tra imprese¹², volta a sostituire quella adottata nel 1996. Obiettivo principale del progetto è il rafforzamento complessivo degli incentivi alla cooperazione da parte delle imprese nell'individuazione e nel sanzionamento delle intese anticoncorrenziali di particolare gravità, quali gli accordi tra operatori concorrenti diretti alla fissazione dei prezzi, delle quote di produzione o di vendita, ovvero alla ripartizione dei mercati o alla restrizione degli scambi commerciali all'interno del territorio comunitario.

Rispetto alla precedente Comunicazione, il progetto prospetta, in primo luogo, una chiara distinzione tra il beneficio dell'immunità dalle ammende, riservato all'impresa che per prima informi la Commissione di un cartello, e quello della riduzione delle ammende, applicabile alle imprese che cooperino con la Commissione successivamente all'avvio di un'indagine. In particolare, il documento prevede che l'esenzione totale dall'ammenda venga concessa alla prima impresa che segnali l'esistenza di un'intesa di cui la Commissione non è altrimenti a conoscenza, fornendo elementi informativi che consentano alla Commissione stessa di adottare una decisione di accertamento ai sensi dell'articolo 14 del Regolamento n. 17/62¹³. In questo caso la Commissione concede per iscritto all'impresa una "immunità condizionale" dall'ammenda. Il relativo beneficio verrebbe infatti definitivamente accordato solo al termine della procedura, a condizione che l'impresa abbia cessato di partecipare all'intesa al più tardi al momento della denuncia, abbia fornito alla Commissione tutte le informazioni in suo possesso e una cooperazione completa e continuativa per tutta la durata del procedimento, e non abbia costretto altre imprese, sulla base del proprio potere economico o altrimenti, a partecipare all'attività illegale.

La riduzione delle ammende è invece prevista laddove la Commissione abbia già concesso a un'impresa il beneficio dell'immunità condizionale o sia già consapevole della possibile esistenza di un cartello. Per poter beneficiare

¹² Il progetto di Comunicazione è stato pubblicato in GUCE C 205/18 del 21 luglio 2001.

¹³ Regolamento n. 17 del Consiglio del 6 febbraio 1962, Primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, in GUCE L 13/204 del 21 febbraio 1962.

di una riduzione dell'ammenda, un'impresa deve fornire elementi che rappresentino un "significativo valore aggiunto" rispetto alle evidenze già in possesso della Commissione e porre termine alla propria partecipazione alla sospetta violazione. Il "significativo valore aggiunto" è riferito all'idoneità delle evidenze fornite a rafforzare, per la loro natura o specificità, la capacità della Commissione di dimostrare l'esistenza dell'intesa. Al termine del procedimento, la Commissione dovrebbe valutare se gli elementi di prova prodotti dall'impresa rappresentino un significativo valore aggiunto rispetto a quanto già acquisito al momento in cui tali elementi sono stati forniti e quantificare l'eventuale riduzione dell'ammenda in base alla rilevanza e alla tempestività delle informazioni ricevute. In particolare, il progetto di Comunicazione prevede la possibilità di riduzioni di ammenda solo per le prime tre imprese che abbiano fornito alla Commissione elementi probatori aventi un significativo valore aggiunto. L'entità della riduzione sarebbe inoltre compresa tra il 30 e il 50% per la prima impresa, tra il 20 e il 30% per la seconda e fino a un massimo del 20% per la terza.

Nel documento viene infine precisato che la Comunicazione non pregiudica il potere discrezionale della Commissione di accordare riduzioni di ammende per altre ragioni e che le imprese ammesse al programma di clemenza restano comunque soggette alle conseguenze civili derivanti dalla partecipazione all'attività illegale.

Il Libro verde della Commissione sulla revisione del Regolamento comunitario in materia di controllo delle concentrazioni tra imprese

Nel dicembre 2001 la Commissione ha pubblicato il Libro verde sulla riforma del Regolamento (CEE) n. 4064/89¹⁴, dando così avvio al processo di revisione della disciplina comunitaria in materia di controllo delle concentrazioni tra imprese. Il documento è volto a promuovere, mediante la consultazione degli Stati membri, del mondo imprenditoriale e degli operatori del diritto, un ampio dibattito pubblico sugli indirizzi e i possibili contenuti della riforma, in vista della proposta formale di revisione del Regolamento che la Commissione intende adottare entro il 2002.

In questa prospettiva, e sulla base dell'esperienza acquisita nel corso dell'ultimo decennio, il Libro verde individua e affronta un ampio spettro di temi e problematiche relativi ad aspetti fondamentali del processo di riforma quali, tra gli altri, *i*) la revisione dei criteri di giurisdizione, *ii*) le norme sulle procedure di "rinvio" di una concentrazione dalla Commissione agli Stati membri e viceversa, *iii*) il criterio di valutazione delle concentrazioni di dimensione comunitaria, *iv*) la possibilità di includere nell'ambito di applicazione del

¹⁴ Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GUCE L 395/1 del 30 dicembre 1989), emendato dal Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio del 30 giugno 1997 (GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997).

Regolamento le acquisizioni di partecipazioni di minoranza, v) l'estensione dei termini entro cui le parti sono tenute a presentare gli impegni nella seconda fase del procedimento istruttorio.

In materia di criteri di giurisdizione, il Libro verde suggerisce un'estensione dell'ambito di applicazione del Regolamento, attraverso una revisione delle soglie diretta a ridurre il numero di casi nei quali le imprese sono tenute a notificare una medesima operazione in più giurisdizioni dell'Unione Europea. In particolare, la Commissione propone di abbandonare il modello introdotto nel 1997, introducendo un sistema di notifiche basato sul superamento di determinate soglie globali di fatturato e sulla contemporanea esistenza di un obbligo di notificazione della concentrazione in almeno tre Stati membri.

Per quanto concerne le procedure di rinvio, a seguito delle modifiche apportate nel 1997 all'articolo 9 del Regolamento, attualmente il rinvio da parte della Commissione alle autorità competenti degli Stati membri può essere effettuato in due diverse circostanze:

a) quando vi sia il rischio che l'operazione di concentrazione crei o rafforzi una posizione dominante, *“tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in un mercato all'interno di un singolo Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto”*;

b) qualora l'operazione incida sulla concorrenza *“in un mercato all'interno dello Stato membro, che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e non costituisce una parte sostanziale del mercato comune”*.

Le incongruenze contenute in quest'ultima disposizione ne hanno in larga parte vanificato la portata applicativa. Tra queste, in particolare, la circostanza per cui, essendo il Regolamento applicabile unicamente alle concentrazioni incidenti sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo, la norma riguarda in pratica le sole operazioni non soggette alla giurisdizione comunitaria. In proposito, la Commissione prospetta nel Libro verde un emendamento dell'articolo 9 inteso a eliminare la disposizione contenuta nella lettera (a) e a rimuovere dall'articolo 9.2 (b) la condizione per cui il mercato distinto interessato dall'operazione, oggetto della richiesta di rinvio, debba costituire una parte non sostanziale del mercato comune. Il documento suggerisce inoltre che alla Commissione sia riconosciuta la facoltà di effettuare il rinvio anche in assenza di una richiesta formale da parte di uno Stato membro.

Sempre in tema di procedure di rinvio, le modifiche apportate all'articolo 22 del Regolamento nel 1997 hanno introdotto la possibilità che una pluralità di Stati membri rinvii congiuntamente alla Commissione una medesima operazione priva di dimensione comunitaria. Ciò al fine di consentire alla Commissione di trattare operazioni che, pur rimanendo al di sotto delle soglie di applicazione del Regolamento, producano effetti in più

Stati membri e siano soggette a obblighi di notifica e procedure di autorizzazione in una pluralità di giurisdizioni nazionali. In proposito, la Commissione non prospetta soluzioni concrete, osservando tuttavia che i limiti ad oggi riscontrati relativamente all'applicazione dell'articolo 22 sono soprattutto legati alla diversità delle procedure nazionali sul controllo delle concentrazioni.

Riguardo alle modalità di valutazione delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, il Libro verde presenta argomenti a favore e contro l'eventuale modifica del criterio attualmente previsto dal Regolamento, basato sul rischio di creazione o rafforzamento di una posizione dominante. A tale proposito, la Commissione osserva che l'adozione del criterio di riduzione sostanziale della concorrenza, allineando il regime comunitario a quello di altre giurisdizioni (Stati Uniti, Canada e Australia), faciliterebbe la cooperazione internazionale e semplificherebbe la valutazione dell'operazione da parte delle stesse imprese. Inoltre, dal punto di vista sostanziale, tale standard valutativo sarebbe più flessibile e consentirebbe una migliore considerazione di alcune specifiche situazioni (posizione dominante collettiva, ma anche concentrazioni orizzontali tra il secondo e terzo operatore in assenza di caratteristiche di mercato che potrebbero condurre a situazioni di dominanza oligopolistica). Per contro, la Commissione sottolinea il fatto che i due test valutativi conducono nella sostanza alle medesime conclusioni. Inoltre, nel documento si osserva che quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto un test basato sul criterio della dominanza e che pertanto il suo eventuale abbandono, pur favorendo una maggiore convergenza a livello internazionale, ridurrebbe il grado di omogeneità che attualmente caratterizza i regimi nazionali di controllo delle concentrazioni all'interno dell'Unione Europea.

In materia di partecipazioni di minoranza, la Commissione ritiene che l'attuale regime sia sostanzialmente soddisfacente, dato che nella maggior parte dei casi le partecipazioni di minoranza suscettibili di causare distorsioni concorrenziali sarebbero già coperte dalle norme di concorrenza del Trattato CE (articoli 81 e 82). Inoltre, si evidenzia la problematicità di identificare la soglia a partire dalla quale tali acquisizioni sarebbero soggette all'obbligo di notifica.

Relativamente agli impegni presentati nel corso della seconda fase del procedimento, la Commissione prospetta la possibilità di consentire alle imprese che propongono impegni entro tre mesi dalla data di avvio dell'istruttoria, di estendere al massimo di un mese il termine per la conclusione della procedura. L'estensione facoltativa del termine di chiusura del procedimento sarebbe azionabile su impulso di parte e garantirebbe così una certa flessibilità, evitando una rigida dilatazione dei termini anche per quei casi in cui il termine ordinario consente alla Commissione di valutare tempestivamente l'adeguatezza dei rimedi proposti dalle parti.

Relazione valutativa della Commissione sull'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione in materia di accordi di trasferimento di tecnologia

Nel dicembre 2001 la Commissione ha pubblicato un rapporto di valutazione sull'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione in materia di accordi di trasferimento di tecnologia¹⁵, così come previsto nello stesso Regolamento al fine di valutare l'opportunità di eventuali modifiche o adattamenti. Nel rapporto si dà conto delle indicazioni risultanti dal processo di consultazione degli ambienti economici interessati (associazioni di categoria, associazioni di consumatori, singole imprese), avviato dalla Commissione nell'aprile 2001. Il documento contiene, inoltre, un resoconto dell'esperienza maturata dalla Commissione nell'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi di trasferimento di tecnologia, nonché un'illustrazione dei principali problemi emersi e delle possibili soluzioni.

L'indagine condotta presso gli operatori economici ha evidenziato, in primo luogo, un sostanziale incremento, nel corso dell'ultimo decennio, nel numero delle licenze concesse per la medesima tecnologia e una sensibile estensione dell'ambito di utilizzazione delle stesse, per effetto soprattutto della necessità di finanziare crescenti investimenti in attività di ricerca e sviluppo. Dal punto di vista qualitativo, inoltre, è emersa una tendenza verso la ricerca di nuove forme di collaborazione tra imprese e la conclusione di accordi di licenza sempre più complessi. La proliferazione di situazioni in cui la detenzione di un brevetto impedisce lo sfruttamento di un altro (cosiddetti *blocking patents*) e, dunque, la necessità di combinare capacità e conoscenze complementari, ha comportato un maggiore ricorso a modalità di cooperazione quali pool, licenze incrociate e pacchetti di licenze.

A fronte di tali sviluppi, l'indagine della Commissione indica una generale convergenza di opinioni in merito alla problematicità di alcuni aspetti dell'attuale Regolamento, essenzialmente relativi a:

- i) un approccio eccessivamente rigido e formalistico, soprattutto se confrontato con i nuovi regolamenti in materia di intese verticali e orizzontali;
- ii) l'incertezza circa l'effettivo ambito di applicazione in relazione agli altri regolamenti comunitari di esenzione per categoria;
- iii) un ambito di applicazione eccessivamente limitato: il Regolamento non copre infatti né gli accordi a cui partecipano più di due imprese, né gli accordi che prevedono la concessione in licenza di diritti di privativa diversi dai brevetti e dal know-how, qualora tali diritti non siano accessori a questi ultimi.

D'altra parte, l'analisi dell'esperienza maturata dalla Commissione nell'applicazione del Regolamento conferma la necessità di un'ampia revisione

¹⁵ Regolamento n. 240/96 della Commissione, del 31 gennaio 1996, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia, in GUCE L 31/2 del 9 febbraio 1996.

dell'attuale disciplina, diretta a promuovere la creazione di un contesto normativo maggiormente favorevole all'innovazione e alla sua diffusione all'interno del territorio comunitario. In particolare, il Regolamento non ha sortito l'effetto sperato di ridurre il numero delle notifiche individuali, peraltro, nella quasi totalità dei casi relative a fattispecie non problematiche dal punto di vista concorrenziale. Anche nel contesto degli accordi di licenza, pertanto, una quota significativa delle risorse complessivamente a disposizione della Commissione è risultata spesso impegnata, in sostanza, nel garantire certezza giuridica alle imprese, piuttosto che nell'individuazione e nel sanzionamento di intese e pratiche effettivamente anticoncorrenziali.

Sulla base di tali considerazioni, il rapporto della Commissione segnala l'opportunità che il processo di revisione del Regolamento sia indirizzato al perseguimento di due obiettivi prioritari: *i)* semplificare e possibilmente ampliare l'ambito di applicazione dell'esenzione per categoria; *ii)* rendere la normativa in materia coerente con le recenti riforme della politica comunitaria di concorrenza (revisione del trattamento delle intese verticali e degli accordi di cooperazione orizzontali) e, in prospettiva, con quelle attualmente in discussione (revisione del Regolamento n. 17/62). Al riguardo, la Commissione suggerisce l'adozione di un nuovo regolamento di esenzione per categoria, di portata più ampia (eventualmente accompagnato da apposite linee guida), in cui il trattamento delle diverse clausole sia differenziato in funzione della natura, verticale o orizzontale, delle relazioni esistenti tra impresa licenziante e impresa licenziataria.

Il documento sollecita inoltre una riflessione in merito all'opportunità di utilizzare le quote di mercato per definire l'ambito di applicazione dell'esenzione per categoria. In particolare, nel caso di accordi verticali, le restrizioni non direttamente correlate allo sfruttamento del diritto oggetto di licenza (obblighi di non concorrenza e clausole leganti) verrebbero esentate fino alla soglia del 30%; le restrizioni che invece riguardano lo sfruttamento del diritto di privativa (ad esempio restrizioni territoriali, alla clientela e all'ambito di applicazione della tecnologia concessa in licenza) verrebbero esentate fino a una non meglio precisata "soglia di dominanza". Nel caso di accordi orizzontali la quota di mercato sarebbe non superiore al 25%. In entrambe le situazioni, la presenza di restrizioni particolarmente gravi (cosiddette restrizioni fondamentali o *hardcore*) determinerebbe la non applicabilità dell'esenzione per categoria.

Infine, in analogia con quanto già avvenuto in sede di riforma della disciplina comunitaria in materia di intese verticali e di accordi di cooperazione orizzontale, la Commissione propone di illustrare la politica seguita nell'applicazione dell'articolo 81.1 agli accordi di trasferimento di tecnologia, e in particolare a quelli non rientranti nell'ambito del nuovo regolamento di esenzione, nel contesto di apposite linee guida. I soggetti interessati potranno presentare le proprie osservazioni sul rapporto valutativo e sulle possibili opzioni di riforma del sistema, trasmettendoli alla Commissione entro il mese di aprile 2002.

La cooperazione con le autorità nazionali di concorrenza dell'Unione Europea

Nei mesi di aprile e settembre 2001, rispettivamente ad Amsterdam e Dublino, si sono tenute due riunioni dell'ECA (*European Competition Authorities*), un organismo recentemente costituito per iniziativa delle autorità nazionali di concorrenza dell'Unione Europea, al fine di promuovere la reciproca cooperazione e intensificare, attraverso l'organizzazione di incontri e la costituzione di gruppi di lavoro, lo scambio di informazioni e di esperienze nell'applicazione del diritto della concorrenza.

Nell'ambito dell'ECA sono stati sinora istituiti due gruppi di lavoro. Il primo gruppo di lavoro è inteso a esplorare le possibili modalità di cooperazione tra autorità nazionali in relazione all'applicazione dei programmi di clemenza (*leniency*) adottati in diverse giurisdizioni europee al fine di incentivare la collaborazione volontaria delle imprese nell'individuazione di accordi di cartello tra operatori concorrenti e nella raccolta di validi elementi di prova. Il secondo gruppo di lavoro, dedicato al tema delle concentrazioni soggette a procedure di notifica e di controllo in una pluralità di giurisdizioni, è volto a individuare e promuovere strumenti e procedure di cooperazione più efficaci nella valutazione di tali operazioni.

Sulla base del lavoro svolto in seno al primo gruppo, l'ECA ha approvato, nel settembre 2001, una "Dichiarazione sui programmi di *leniency*" in cui vengono indicati alcuni principi, non vincolanti, da considerare nell'adozione di eventuali legislazioni nazionali in materia. La Dichiarazione sollecita inoltre le autorità di concorrenza a dare adeguata pubblicità ai rispettivi programmi nazionali di *leniency* e a informare le imprese eventualmente interessate ai benefici del programma di clemenza previsto in un paese, circa la possibilità di richiedere parallelamente l'ammissione a programmi simili esistenti in altre giurisdizioni. Il documento prevede che tali principi siano soggetti a revisione ogni due anni, ovvero a seguito di significative evoluzioni normative.

In tema di concentrazioni multigiurisdizionali, è stata concordata l'attivazione di un sistema di scambio reciproco di informazioni non confidenziali che consenta alle singole autorità nazionali di sapere se una medesima operazione di concentrazione sia stata o debba essere notificata anche in altri Stati membri, facilitando così una maggiore collaborazione nella valutazione di operazioni notificate in più ordinamenti. A tale proposito, va segnalato in particolare che, in relazione a un'operazione notificata alle autorità di concorrenza dell'Italia, del Regno Unito, della Germania e della Spagna, le autorità nazionali direttamente interessate hanno recentemente deliberato di rinviare congiuntamente il caso alla Commissione Europea ¹⁶. Nel caso di specie, ricorrevano le condizioni previste dall'articolo 22, comma 3, del Regolamento n. 4064/89, in ragione della natura transfrontaliera dell'opera-

¹⁶ Cfr. decisione Promatech-Sulzer del 6 dicembre 2001, in Bollettino n. 49/2001.

zione, incidente su un mercato sovranazionale, della sua rilevanza sotto il profilo concorrenziale, nonché del coinvolgimento di molte autorità nazionali nell'esame dell'operazione. Il che ha consentito, per la prima volta dall'entrata in vigore del Regolamento comunitario sul controllo delle concentrazioni, di evitare i rischi e di ridurre i costi amministrativi connessi all'eventualità che la medesima operazione fosse oggetto di procedimenti e valutazioni separati e distinti nei quattro Stati membri coinvolti.

Attività di assistenza tecnica in materia di diritto e politica della concorrenza

Sin dalla sua istituzione l'Autorità ha contribuito attivamente, mediante la partecipazione di propri esperti, alle iniziative di assistenza tecnica in materia di diritto e politica della concorrenza organizzate da varie istituzioni internazionali a favore di paesi in via di sviluppo o in fase di transizione verso un'economia di mercato. Nel corso del 2001 tale impegno si è ulteriormente intensificato in ragione della diretta partecipazione dell'istituzione all'organizzazione e attuazione di due programmi bilaterali di assistenza tecnica, rispettivamente a favore delle autorità di concorrenza della Romania e della Federazione Russa.

L'attività di assistenza tecnica alla Romania è stata avviata, nel luglio 2001, nell'ambito di un progetto comunitario di gemellaggio in materia di concorrenza e aiuti di stato, realizzato in cooperazione con la Germania e finanziato dall'Unione Europea. I programmi di gemellaggio (*twinning*) fra amministrazioni ed enti degli Stati membri e organismi omologhi nei paesi candidati (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia, Cipro, Malta, Romania, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Repubblica Slovacca), originano da un'iniziativa assunta dalla Commissione Europea nel 1998 al fine di rafforzare la capacità istituzionale, amministrativa e giudiziaria dei paesi candidati in vista della loro adesione all'Unione Europea, fornendo sostegno politico e supporto tecnico ai necessari processi di adeguamento dei relativi ordinamenti nazionali ai principi e alle regole sviluppati in ambito comunitario.

Il progetto "Twinning PHARE" (*Effective Enforcement of Competition and State Aid Policy* - Reference No.: RO 99/IB-FI-03), con il quale Italia e Germania si sono impegnate a fornire assistenza alla Romania, avrà termine il 31 ottobre 2002 e si articola in due componenti autonome: *Aiuti di Stato*, di competenza della Germania, attraverso il Ministero delle finanze tedesco e *Concorrenza*, per la quale è responsabile l'Autorità. Per quanto concerne in particolare l'attività in tema di concorrenza, il programma è in primo luogo finalizzato all'elaborazione e all'adozione di nuovi regolamenti e linee guida in materia di valutazione delle intese verticali e degli accordi di cooperazione orizzontale, che recepiscano a livello nazionale le novità al riguardo recentemente introdotte a livello comunitario dai corrispondenti regolamenti del Consiglio e della Commissione e dalle relative comunicazioni della Commissione Europea. A ciò si affianca un'attività sistematica e continuativa di consulenza tecnica da parte dell'Autorità nell'individuazione e definizione

di possibili modifiche degli assetti istituzionali, normativi e procedurali, dirette soprattutto a sostenere e rafforzare il ruolo e l'azione delle autorità rumene, sia nel contrasto delle pratiche anticoncorrenziali di maggiore gravità, sia nella promozione di interventi di riforma legislativa e regolamentare orientati alla concorrenza e al mercato. Il progetto prevede inoltre una serie di iniziative di formazione per i funzionari delle autorità di concorrenza rumene, già in parte realizzate, volte a favorire, tramite l'organizzazione di appositi seminari in Romania o periodi di tirocinio presso l'Autorità, la diffusione delle conoscenze, lo scambio di esperienze e lo sviluppo delle capacità professionali necessarie a una corretta ed efficace applicazione delle norme di concorrenza.

Nel quadro di un'altra iniziativa di cooperazione bilaterale, originariamente concordata tra il Ministero delle Attività Produttive italiano e il Ministero per le Politiche Antimonopolio della Federazione Russa, l'Autorità ha organizzato a Mosca, nell'ottobre 2001, un seminario di formazione sul diritto e la politica della concorrenza, cui ha fatto seguito, nel mese di dicembre, la visita presso l'Autorità di una delegazione del Ministero russo. Obiettivo primario di tali iniziative era quello di consentire un primo confronto e scambio tra le esperienze acquisite dalle due istituzioni nel corso dei dieci anni di attività nell'applicazione delle rispettive legislazioni nazionali di tutela e promozione della concorrenza. Il seminario, realizzato anche grazie al contributo organizzativo dell'Istituto per la Promozione Industriale, ha visto la partecipazione di circa 50 funzionari del Ministero russo e di alcuni rappresentanti ed esperti dell'Autorità italiana ed è stato oggetto di commenti estremamente positivi e favorevoli da parte del Ministero russo, in particolare con riferimento all'utilità del formato prescelto e degli argomenti trattati. La presentazione e la discussione di casi concreti sia italiani che russi, già oggetto di decisione da parte delle rispettive istituzioni, hanno infatti costituito il punto di partenza per l'analisi e l'approfondimento di tematiche e problemi più generali, giuridici ed economici, concernenti i principi e gli obiettivi di fondo delle norme antitrust, i relativi criteri di interpretazione, nonché le metodologie e gli strumenti utilizzati in ciascuna giurisdizione nell'ambito delle procedure di investigazione, di esame e di valutazione degli accordi e delle pratiche concordate, delle condotte unilaterali e delle operazioni di concentrazione tra imprese. La visita presso l'Autorità ha inoltre consentito ai rappresentanti del Ministero russo di acquisire una maggiore e più diretta conoscenza dell'organizzazione, delle modalità operative e degli interventi dell'Autorità italiana, fornendo anche l'opportunità per un incontro istituzionale con il Ministero delle Attività Produttive.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel 2001 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito, attraverso la predisposizione di studi e l'organizzazione di tavole rotonde, la propria attività di approfondimento delle tematiche relative

all'applicazione della politica della concorrenza, al fine di promuovere una maggiore convergenza e una più stretta cooperazione tra i paesi membri nell'interpretazione e nell'attuazione delle rispettive normative antitrust¹⁷. Nella tavola rotonda dedicata al tema della "Trasparenza dei prezzi", il Comitato ha discusso le implicazioni concorrenziali dei comportamenti delle imprese che accrescono il grado di trasparenza delle politiche di prezzo perseguite dai singoli operatori, in particolare mediante lo scambio reciproco di informazioni. In alcune circostanze, infatti, un incremento nella trasparenza dei prezzi può facilitare in misura significativa l'attuazione di condotte collusive. Soprattutto nei mercati dove il coordinamento tra le imprese risulta più agevole per ragioni strutturali, lo scambio diretto di informazioni, in particolare sulle politiche di prezzo che le imprese intendono perseguire, richiede uno scrutinio attento da parte delle autorità di tutela della concorrenza. Inoltre, in alcuni mercati, quali quelli dei servizi professionali, risulta particolarmente arduo per i consumatori ottenere informazioni sulla qualità dei servizi offerti. Per evitare eccessivi ribassi dei prezzi a scapito della qualità, alcuni paesi permettono alle associazioni imprenditoriali la pubblicazione di listini contenenti suggerimenti sui prezzi da praticare al pubblico. Il ruolo delle autorità antitrust risulta cruciale al fine di assicurare che tali raccomandazioni non si traducano in realtà nella fissazione concertata dei prezzi praticati ai consumatori e nella conseguente eliminazione della concorrenza tra i diversi operatori.

La tavola rotonda sugli "Effetti di portafoglio nelle concentrazioni conglomerate" ha discusso delle circostanze nelle quali concentrazioni di tipo conglomerate concernenti prodotti complementari possono determinare effetti anticoncorrenziali. Tali effetti possono in particolare prodursi laddove l'operazione di concentrazione consenta alle parti di perseguire strategie commerciali di offerta congiunta di prodotti o servizi che le imprese concorrenti non sono in grado di replicare. Con riferimento alla propria esperienza applicativa, la Commissione Europea ha illustrato le condizioni in presenza delle quali una concentrazione conglomerata potrebbe produrre tali effetti. Innanzitutto, le imprese parti della concentrazione devono disporre di un elevato potere di mercato utilizzabile come leva nei mercati dei prodotti complementari e tale da poter determinare l'eliminazione di imprese concorrenti. Inoltre, la complementarietà per i consumatori dei prodotti oggetto della concentrazione deve essere significativamente elevata. Infine, deve risultare impossibile o molto gravoso per i concorrenti replicare la strategia di offerta congiunta di prodotti praticabile dalle imprese che si concentrano. Altre delegazioni hanno sottolineato le notevoli difficoltà che le autorità della concorrenza affrontano nell'identificare quelle concentrazioni conglomerate che, consentendo alle parti di determinare l'esclusione di concorrenti e di impedire il loro successivo reingresso sul mercato, sarebbero suscettibili di determi-

¹⁷ 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>.

nare effetti negativi sul benessere dei consumatori. Spesso, infatti, l'offerta congiunta di prodotti complementari comporta nel breve periodo una riduzione dei prezzi e un conseguente vantaggio per i consumatori, mentre l'eventuale peggioramento delle condizioni di offerta si verificherebbe nel medio-lungo periodo e solo a condizione di un'effettiva e duratura esclusione dai mercati delle imprese concorrenti.

Nell'aprile 2001 il Consiglio dei Ministri dei paesi OCSE ha approvato la "Raccomandazione concernente la separazione strutturale nei settori regolamentati". La Raccomandazione esorta gli Stati membri a compiere un'attenta valutazione dei benefici e dei costi associati a interventi di separazione proprietaria delle imprese regolamentate verticalmente integrate in attività aperte alla concorrenza o potenzialmente concorrenziali (per esempio le imprese che possiedono reti ferroviarie e forniscono al contempo servizi di trasporto, o quelle che controllano reti di trasmissione o distribuzione di energia elettrica e operano nella generazione di elettricità). La Raccomandazione osserva che in tali circostanze i benefici attesi dalle politiche di privatizzazione e di liberalizzazione rischiano di essere realizzati solo in parte, tenuto conto della capacità e degli incentivi dell'impresa proprietaria di una risorsa o infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività economiche in mercati potenzialmente concorrenziali, a precludere o limitare le opportunità di accesso a tali risorse da parte di imprese concorrenti. La Raccomandazione rileva anche come nell'esperienza di numerosi paesi membri la sola regolamentazione delle condizioni di accesso alle infrastrutture essenziali o forme più tenui di separazione, quali la separazione contabile o societaria, si siano spesso rivelate inefficaci nel prevenire comportamenti anticoncorrenziali in quanto non sufficienti a eliminare gli incentivi delle imprese verticalmente integrate all'adozione di comportamenti ingiustificatamente discriminatori. Laddove tecnicamente ed economicamente possibile, invece, l'introduzione di misure di separazione proprietaria tra attività regolamentate e in concorrenza tende a eliminare tali incentivi, semplificando significativamente la stessa attività di regolamentazione.

Nel quadro del crescente impegno dell'OCSE nel promuovere e intensificare la cooperazione internazionale anche con paesi non membri dell'organizzazione, e in particolare con i paesi in via di sviluppo, si è tenuta a Parigi, nell'ottobre 2001, la prima riunione del *Global Forum on Competition*. L'iniziativa è volta a promuovere la cooperazione internazionale tra le autorità antitrust dei paesi industrializzati aderenti all'OCSE e di importanti paesi in via di sviluppo che già dispongono o sono in procinto di adottare normative nazionali di tutela della concorrenza. Alla riunione hanno partecipato, oltre a 26 paesi membri dell'OCSE, i 5 paesi osservatori presso l'organizzazione (Argentina, Brasile, Israele, Lituania e Russia), 15 paesi in via di sviluppo e rappresentanti della Commissione Europea, della Banca Mondiale, dell'UNCTAD, dell'OMC e del *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC). I lavori del Forum, introdotti dalle relazioni del Commissario europeo per la concorrenza, del Segretario

Generale dell'UNCTAD e del *Deputy Assistant Attorney General* della Divisione Antitrust presso il Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti, sono stati organizzati in tre sessioni. La prima ha riguardato il ruolo delle autorità di concorrenza nel processo di riforma in senso concorrenziale dei meccanismi di funzionamento dell'economia; la seconda, il ruolo delle autorità di concorrenza nella repressione degli accordi di cartello; la terza, la valutazione del controllo preventivo delle operazioni di concentrazione nei paesi in via di sviluppo. Nel corso del Forum è stata ribadita l'importanza della cooperazione bilaterale e delle iniziative di assistenza tecnica a favore dei paesi in via di sviluppo, ed è stata inoltre avanzata la proposta di rafforzare ulteriormente i meccanismi di cooperazione internazionale mediante la costituzione di una rete informale e volontaria delle autorità nazionali di tutela della concorrenza, l'International Competition Network (ICN).

Il Gruppo di Lavoro "Concorrenza e Regolamentazione" del Comitato di diritto e politica della concorrenza ha continuato l'attività di analisi e di approfondimento sui temi della riforma della regolamentazione in senso pro-concorrenziale e sul ruolo propositivo esercitato in tale ambito dalle autorità antitrust nazionali.

Nella tavola rotonda su "Politica della concorrenza, sussidi e aiuti di stato", la discussione ha riguardato il tema degli effetti concorrenziali delle politiche di aiuti alle imprese e della natura e dell'ambito dei relativi meccanismi istituzionali di controllo. Particolarmente restrittivi della concorrenza possono risultare i sussidi che vengono accordati alle imprese in via di fallimento, in quanto di solito caratterizzati da profili discriminatori e spesso accordati su base discrezionale. Tali sussidi si traducono generalmente in un allentamento dei vincoli di bilancio delle imprese sussidiate e in un parallelo indebolimento degli incentivi all'efficienza. Relativamente ai trasferimenti suscettibili di produrre effetti al di fuori dell'area territoriale direttamente interessata, l'incentivo a concedere sussidi può derivare dalla volontà di un'amministrazione (governo nazionale, regionale o locale) di sostenere e rafforzare la competitività delle imprese localizzate nella propria giurisdizione al fine di assicurare che quest'ultima possa appropriarsi di una quota maggiore delle rendite associate a situazioni di concorrenza imperfetta. Tuttavia, laddove non esistono vincoli alla mobilità dei fattori produttivi e alla localizzazione delle imprese, la possibilità che il sostegno determini effetti restrittivi o distorsivi della concorrenza si riduce sensibilmente in assenza di discriminazioni, tra imprese locali e non, nell'erogazione del sussidio. In questi contesti, pertanto, le politiche di controllo degli aiuti alle imprese potrebbero limitarsi a garantire la trasparenza e la natura non discriminatoria e non discrezionale dei sussidi. Negli altri casi, invece, il controllo dovrebbe essere inteso ad assicurare che gli aiuti non influenzino i profitti delle imprese sussidiate, implicando pertanto la necessità di una più attenta e approfondita analisi dei costi effettivamente sopportati dalle imprese beneficiarie al fine di garantire il raggiungimento degli specifici obiettivi perseguiti dall'amministrazione.

Nella tavola rotonda su “Concorrenza e regolazione nelle telecomunicazioni” oggetto di analisi e di discussione sono stati i più recenti sviluppi degli assetti regolamentari e concorrenziali nell’industria delle telecomunicazioni. La Commissione Europea ha illustrato gli elementi principali della seconda fase del proprio decennale processo di liberalizzazione e di riforma della regolamentazione che sarà basata sull’adozione da parte degli Stati membri di cinque nuove direttive in fase di elaborazione. La seconda fase di questo processo prevede in primo luogo il passaggio da una regolamentazione specifica settoriale a un approccio basato sui principi generali della politica della concorrenza. In particolare, i vincoli regolamentari riguarderanno non più, come avviene attualmente, tutte le imprese con una quota di mercato superiore al 25%, indipendentemente dalla loro capacità di esercitare un effettivo potere di mercato, ma solo le imprese in posizione dominante ai sensi dell’articolo 82 del Trattato. Un altro obiettivo della riforma è quello di assicurare una maggiore armonizzazione degli obblighi imposti alle imprese di telecomunicazioni da parte delle autorità nazionali di regolazione dei paesi membri. Gli Stati Uniti hanno riferito sui mutamenti intervenuti nel contesto concorrenziale dell’industria nazionale, a cinque anni dall’adozione, nel 1996, del “Telecommunications Act”, con particolare riferimento all’aumento della concorrenza derivante dall’ingresso di operatori presenti in ambito locale sui mercati delle comunicazioni telefoniche di lunga distanza. Nel corso della tavola rotonda sono inoltre stati discussi gli aspetti relativi alle modalità di determinazione delle tariffe più efficienti per le chiamate fisso-mobile, le implicazioni concorrenziali degli obblighi di *roaming* imposti in alcuni paesi e alcuni recenti casi di abuso di posizione dominante e di concentrazioni anti-concorrenziali esaminati nelle diverse giurisdizioni.

Nell’ambito del Gruppo di Lavoro sulla “Cooperazione internazionale”, la tavola rotonda sullo “Scambio di informazioni nei casi di cartello” ha esaminato e discusso le preoccupazioni della comunità imprenditoriale riguardo alla protezione delle informazioni confidenziali delle imprese, a fronte della crescente collaborazione internazionale tra autorità antitrust nella lotta agli accordi e alle pratiche di cartello. Secondo i rappresentanti delle imprese, lo scambio di informazioni tra autorità della concorrenza dovrebbe avvenire solo nell’ambito di un elevato standard di protezione, che garantisca la riservatezza delle informazioni scambiate e preveda adeguate sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni. Inoltre, le informazioni scambiate dovrebbero poter essere utilizzate solo nell’ambito del procedimento antitrust oggetto della richiesta di informazioni. Infine, la preventiva autorizzazione da parte dell’impresa dovrebbe essere obbligatoria nei casi in cui le informazioni siano state fornite volontariamente, ad esclusione dei soli casi in cui la richiesta di autorizzazione possa pregiudicare l’esito dell’indagine. La discussione ha registrato un ampio consenso circa la necessità di proteggere la riservatezza delle informazioni delle imprese, utilizzabili a fini commerciali qualora divulgate, e di assicurare che le informazioni scambiate possano essere utilizzate solo a fini di applicazione della normativa sulla concorrenza. Peraltro, è stato

anche osservato come alcune delle posizioni espresse dalle imprese implicherebbero nel complesso un livello di protezione eccessivamente elevato.

L'esperienza sviluppata dalle autorità della concorrenza nella cooperazione internazionale relativa al controllo delle concentrazioni e gli ostacoli all'ulteriore sviluppo di tale cooperazione sono stati i temi principali della tavola rotonda sulla "Cooperazione internazionale nel controllo di concentrazioni transnazionali". Il confronto e la discussione su aspetti tecnici quali la definizione dei mercati rilevanti tra le autorità di concorrenza impegnate nell'esame di una medesima concentrazione è spesso risultata la forma di collaborazione più utile. Tale collaborazione non richiede lo scambio di informazioni riservate e confidenziali, proibito in molte giurisdizioni. Le differenze nei termini previsti dalle singole normative nazionali per la notifica preventiva e la valutazione delle operazioni di concentrazione rappresentano invece uno degli ostacoli principali a una più intensa cooperazione, in ragione delle notevoli difficoltà che ne derivano in ordine al coordinamento delle diverse procedure nazionali di controllo. In questo senso, un sostegno significativo alla cooperazione internazionale deriva dal numero crescente di autorizzazioni concesse dalle imprese allo scambio di informazioni confidenziali tra autorità della concorrenza impegnate nell'esame di una medesima concentrazione. In questi casi, infatti, lo scambio di informazioni riservate tra autorità della concorrenza può comportare benefici consistenti per le imprese, accrescendo l'efficienza complessiva del processo di valutazione, riducendo i rischi di contrasto tra le decisioni delle diverse autorità competenti e favorendo, laddove possibile, un maggiore coordinamento circa gli impegni eventualmente richiesti alle imprese, in ciascuna giurisdizione, ai fini dell'autorizzazione.

Nella tavola rotonda su "Strumenti investigativi, in aggiunta ai programmi di clemenza, nelle indagini sui cartelli" si è discusso del contributo fornito alla lotta contro i cartelli da alcuni strumenti d'indagine quali le ispezioni presso le imprese, la raccolta di elementi probatori disponibili su supporto cartaceo o elettronico, le audizioni e le intercettazioni telefoniche. Le ispezioni a sorpresa rappresentano lo strumento più efficace di cui le autorità antitrust possono avvalersi ai fini dell'individuazione e del perseguimento di accordi segreti restrittivi della concorrenza. Dato che la documentazione rilevante a questi fini è sempre più spesso conservata in forma elettronica, alcuni paesi, quali gli Stati Uniti (tramite l'FBI) l'Irlanda e la Germania, utilizzano, per le ispezioni, personale specializzato proveniente da altre amministrazioni, mentre altri, tra cui il Canada, hanno creato, all'interno delle stesse autorità antitrust, unità specificatamente addestrate nella raccolta di prove conservate su supporto informatico. Un altro importante strumento utilizzato nelle indagini relative ai cartelli sono le richieste di informazioni alle parti. Per ridurre il rischio di occultamento o distruzione delle prove, gli Stati Uniti hanno introdotto pene anche più severe di quelle previste a carico delle persone coinvolte nell'organizzazione di cartelli per chiunque deliberatamente distrugga o neghi l'accesso a documenti probatori. Nell'esperienza degli Stati

Uniti, inoltre, anche le intercettazioni telefoniche si sono rivelate estremamente efficaci e sono state spesso impiegate nelle indagini sui cartelli. La normativa statunitense prevede in proposito una distinzione tra intercettazioni “consensuali” (quelle in cui almeno una delle parti della conversazione ha concesso il proprio assenso) e intercettazioni “non-consensuali”, per le quali è richiesta la preventiva autorizzazione dell’ autorità giudiziaria.

Sulla base di uno studio predisposto dal Segretariato OCSE, il Gruppo di Lavoro congiunto “Commercio e Concorrenza”, ha affrontato e discusso, sotto il profilo delle interrelazioni tra politica della concorrenza e politica commerciale, il tema dell’ applicazione del principio generale del “trattamento speciale e differenziato” previsto in ambito OMC a favore dei paesi in via di sviluppo.

Nella tavola rotonda sul “Commercio elettronico” sono state infine esaminate le implicazioni, per l’ applicazione delle regole di concorrenza, derivanti dal crescente utilizzo di Internet nelle transazioni commerciali. Lo sviluppo del commercio elettronico tende senza dubbio a promuovere l’ efficienza e la trasparenza dei mercati e a determinare una significativa estensione della loro dimensione geografica. Al tempo stesso, tuttavia, è stato osservato come l’ accresciuta trasparenza dei prezzi e delle altre variabili concorrenziali possa altresì facilitare comportamenti collusivi da parte delle imprese.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel 2001 sono proseguite a Ginevra le riunioni del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza”, istituito nel 1996 presso l’ OMC con lo scopo di approfondire le tematiche relative all’ interazione tra politiche commerciali e politiche della concorrenza. Nel novembre 2001 ha avuto inoltre luogo a Doha, nel Qatar, la quarta Conferenza Ministeriale degli Stati membri dell’ OMC.

Nell’ ambito delle riunioni del Gruppo di Lavoro ampio spazio è stato dedicato al confronto tra gli Stati membri in merito alla proposta relativa all’ adozione di un accordo multilaterale sulla concorrenza, originariamente avanzata dall’ Unione Europea e in seguito sostenuta da altri paesi, tra cui il Canada, il Giappone, la Norvegia, il Kenya e la Corea del Sud. Secondo l’ Unione Europea, l’ avanzamento del processo di globalizzazione richiede la definizione e l’ adozione di principi e regole intesi ad assicurare che la crescente interdipendenza dei sistemi economici e dei mercati a livello mondiale determini benefici per tutti i paesi, industrializzati e non, riducendo, anziché aumentarli, i divari attualmente esistenti. In questa prospettiva, un accordo multilaterale in materia di concorrenza, volto alla prevenzione e all’ efficace sanzionamento delle pratiche anticoncorrenziali con effetti internazionali, appare particolarmente importante, anche al fine di creare il consenso necessario per sostenere e promuovere l’ introduzione e l’ applicazione di normative di concorrenza a livello nazionale, superando gli impedimenti e le resistenze derivanti dall’ opposizione dei gruppi di interesse maggiormente favoriti dal mantenimento di politiche sostanzialmente protezionistiche.

Alcuni paesi in via di sviluppo hanno manifestato la loro perplessità riguardo alla possibile incompatibilità tra il rispetto del principio di non discriminazione nell'applicazione delle normative antitrust e il perseguimento di determinati obiettivi di politica economica, soprattutto quando ciò implichi interventi che determinano *de facto* un trattamento differenziato a favore delle imprese nazionali (per esempio, un trattamento più favorevole per le imprese di piccola o media dimensione). Dubbi sono stati inoltre sollevati dagli Stati Uniti rispetto ai presunti benefici, in termini di rafforzata cooperazione internazionale, che deriverebbero dall'accordo multilaterale, dato che la cooperazione prefigurata nella proposta dovrebbe realizzarsi su base esclusivamente volontaria. Non sarebbe pertanto chiara la necessità di un accordo multilaterale per promuovere iniziative già possibili in ambito bilaterale, soprattutto quando esiste un clima di fiducia reciproca tra le parti. Altri paesi in via di sviluppo ritengono sostanzialmente prematura la proposta di un accordo multilaterale in materia di concorrenza in considerazione della scarsa conoscenza e della limitata esperienza maturate in tale ambito dai rispettivi paesi.

Nel corso della quarta Conferenza Ministeriale di Doha, gli Stati membri dell'OMC sono riusciti a superare le divergenze emerse all'interno del Gruppo di Lavoro, concordando sull'opportunità di avviare negoziati per la conclusione di un accordo multilaterale sulla concorrenza. I negoziati avranno inizio fra due anni, immediatamente dopo la prossima Conferenza Ministeriale, e procederanno secondo modalità da stabilirsi nel corso della medesima Conferenza. Al tempo stesso, è stata riconosciuta l'esigenza di un rafforzato sostegno alle attività di assistenza tecnica a favore dei paesi in via di sviluppo, così da permettere un'adeguata valutazione delle possibili implicazioni di un accordo multilaterale sulla concorrenza in rapporto alle prospettive e alle opportunità di sviluppo economico di tali paesi. La Conferenza ha inoltre stabilito i temi che il Gruppo di Lavoro dovrà approfondire nei prossimi due anni: principi di base delle normative antitrust (trasparenza, non discriminazione ed equità dei regimi procedurali) e regole per i cartelli *hard-core*; modalità di cooperazione volontaria; attività di assistenza tecnica finalizzate a sostenere e promuovere l'adozione di adeguate normative nazionali sulla concorrenza.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel luglio 2001 si è tenuta a Ginevra la terza riunione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di diritto e politica della concorrenza (IGE), costituito dai rappresentanti dei 191 Stati membri dell'UNCTAD.

Il Segretario Generale dell'organizzazione, nel suo intervento di apertura dei lavori, ha ricordato il ruolo fondamentale esercitato dalla concorrenza nella promozione della crescita economica e industriale dei paesi in via di sviluppo. Un aspetto, questo, sottolineato in particolare anche nella

Dichiarazione di Bangkok, approvata nell'ambito della Decima Conferenza ONU per il Commercio e lo Sviluppo (*UNCTAD X*) svoltasi in Thailandia nel febbraio 2000. Nella dichiarazione, gli Stati membri hanno affidato al Segretariato UNCTAD il mandato di contribuire al rafforzamento delle istituzioni nazionali di tutela della concorrenza e di protezione dei consumatori dei paesi in via di sviluppo, di accrescere la conoscenza dei temi della concorrenza da parte delle istituzioni pubbliche e del settore privato e di analizzare le conseguenze di un eventuale accordo multilaterale in materia di concorrenza sullo sviluppo economico degli Stati membri. Anche nel corso della Terza Conferenza dell'ONU sui Paesi Meno Avanzati, svoltasi a Bruxelles nel maggio 2001, è stata ribadita la responsabilità della comunità internazionale per la promozione dello sviluppo dei suoi membri più deboli ed è stato rilevato il proliferare, in molti paesi in via di sviluppo, di pratiche anticoncorrenziali che determinano consistenti effetti negativi in termini di efficienza e di equa distribuzione delle risorse. La presenza di queste pratiche è stata rilevata, con particolare frequenza, nei servizi di pubblica utilità e nelle attività di realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche.

Come nelle precedenti riunioni, ampio spazio è stato dedicato a discussioni informali su alcuni temi relativi alla tutela della concorrenza, di comune interesse per gli Stati membri. Le discussioni hanno riguardato in particolare la relazione tra politica della concorrenza e l'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale; la collaborazione internazionale tra autorità della concorrenza in materia di controllo delle concentrazioni; la cooperazione e l'assistenza tecnica volta al rafforzamento delle istituzioni nazionali di tutela della concorrenza.

Alcuni paesi hanno fornito un quadro complessivo delle proprie esperienze in materia di relazioni tra politica della concorrenza e diritti di proprietà intellettuale, mentre il dibattito ha affrontato in particolare gli aspetti relativi alle conseguenze sull'efficienza statica e dinamica, sugli investimenti esteri e sull'innovazione tecnologica, derivanti dall'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale, alle modalità ottimali di applicazione della politica della concorrenza in relazione alle licenze di diritti di proprietà intellettuale e alle specifiche implicazioni per i paesi in via di sviluppo.

Nell'ambito della discussione sul controllo delle concentrazioni, la Corea del Sud ha sottolineato l'accresciuta importanza, rispetto al passato, attribuita al controllo sulle concentrazioni nel quadro della politica economica e industriale nazionale, ora maggiormente orientata alla promozione dell'efficienza delle imprese nazionali e del benessere dei consumatori. In passato il governo coreano aveva approvato, facendosene a volte anche promotore, numerose operazioni di concentrazione tra imprese nazionali al fine di creare soggetti imprenditoriali di grandi dimensioni che avrebbero così potuto competere più agevolmente con le imprese multinazionali dei paesi industrializzati. Tuttavia, tali concentrazioni hanno spesso determinato la costituzione di imprese conglomerali inefficienti e in alcuni casi destinate al falli-

mento, con ingenti costi di natura economica e sociale per il paese. La prevenzione di posizioni dominanti e monopolistiche sui mercati, attraverso il controllo sulle concentrazioni, è invece ora considerata prioritaria. I rappresentanti del mondo imprenditoriale (BIAC) hanno, dal canto loro, rilevato l'importanza attribuita dalle imprese alla promozione di una maggiore convergenza, almeno per quanto attiene agli aspetti procedurali, tra i regimi nazionali di controllo delle concentrazioni, in considerazione della crescente attività transnazionale delle imprese e del numero crescente di paesi (attualmente oltre 60) che hanno introdotto tali controlli. In questo contesto, le imprese hanno auspicato una maggiore convergenza delle procedure nazionali soprattutto in materia di garanzie di trasparenza nei procedimenti e in ordine al tipo di informazioni richieste al momento della notifica.

La discussione sul tema della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica in materia di tutela della concorrenza è stata caratterizzata dall'intervento del Commissario europeo per la concorrenza, il quale ha sottolineato l'importanza di definire risposte adeguate all'esigenza, non più differibile, di conciliare il crescente effetto transnazionale delle pratiche restrittive della concorrenza con la tradizionale applicazione territoriale del diritto antitrust e ha ribadito il sostegno dell'Unione Europea a favore dell'adozione, in sede OMC, di un accordo multilaterale sulla concorrenza. In questa stessa prospettiva, il Commissario europeo ha espresso pieno sostegno alla proposta di costituire un forum internazionale dove i rappresentanti delle autorità di concorrenza dei vari paesi possano riunirsi e discutere in modo informale di problematiche comuni e contribuire, per quanto possibile, alla promozione di una progressiva convergenza delle rispettive politiche nazionali.



Terza Parte

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

1. Interventi dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole

DATI DI SINTESI

Sintesi dell'attività svolta ai sensi del decreto legislativo n. 74/92

Nel 2001 si è confermata e accentuata una tendenza in atto ormai da alcuni anni. Da un lato, l'accresciuta notorietà dell'Autorità e della sua attività in materia di pubblicità ingannevole ha condotto a un aumento delle richieste di intervento (sono state 922 nel 2001, a fronte di 895 nell'anno precedente). Dall'altro lato, l'Autorità ha posto attenzione alla verifica, in sede preistruttoria, della fondatezza delle richieste, pervenendo in molti casi all'archiviazione della segnalazione. Pertanto, il numero dei casi istruiti è in contrazione, mentre l'accertamento di violazioni, in percentuale, aumenta.

Nel corso del 2001, l'Autorità ha condotto 289 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, riscontrando in 240 casi l'ingannevolezza o l'illiceità del messaggio segnalato e imponendo all'operatore pubblicitario, in 30 occasioni, la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa. Infine, in 13 casi l'Autorità, rilevando la sussistenza di gravi e motivate ragioni d'urgenza, ha disposto la sospensione provvisoria del messaggio pubblicitario, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 del decreto legislativo n. 74/92.

Tavola 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	2001		2000		Variazione 2001/2000
	Numero provvedimenti	Quota sul totale	Numero provvedimenti	Quota totale	
Totale	289		333		-13%
di cui ingannevoli	240	83%	266	80%	-10%

Benché siano ancora i singoli consumatori la categoria di segnalanti più attiva, deve essere rilevato un sensibile incremento delle richieste provenienti dalle associazioni di consumatori, a testimonianza di un rinnovato impegno nell'attività di monitoraggio della comunicazione pubblicitaria. Per tutte le categorie di soggetti denunciatori si riscontra una sostanziale omogeneità del rapporto tra le violazioni riscontrate e i procedimenti istruiti (superiore all'80%), con l'unica eccezione dei concorrenti (68%).

Tavola 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Singolo consumatore	120	126	98	91	82%	72%
Associazioni di consumatori	95	69	83	60	87%	87%
Concorrenti	38	54	26	44	68%	81%
Pubbliche amministrazioni	25	78	22	65	88%	83%
Associazioni di concorrenti	14	18	14	12	100%	67%
Totale	292(*)	345(*)	243(*)	276(*)	83%	80%

(*) 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.

Con riferimento alla tipologia di violazione, deve essere sottolineato che la pubblicità del prezzo dei beni e servizi, oltre a ricoprire un ruolo primario nelle istruttorie dell'Autorità, è quella che ha fatto registrare la più alta incidenza di violazioni. In determinati settori, quali le telecomunicazioni o il trasporto aereo, il prezzo è la risultante dell'insieme di più componenti, che non sempre vengono tutte indicate con adeguata evidenza. In altri settori, come i veicoli o altri beni di consumo durevole, assume particolare rilevanza l'offerta di specifiche modalità di finanziamento, le cui condizioni a volte non sono chiarite a sufficienza.

Inoltre, comincia ad assumere un qualche rilievo il numero di casi di pubblicità comparativa, nonostante le imprese appaiano ancora marginalmente interessate ad avvalersi di tale strumento. Peraltro, i precedenti dell'Autorità possono costituire un primo quadro degli orientamenti in materia e ridurre quindi i margini di incertezza sulle modalità di utilizzazione del confronto pubblicitario.

Tavola 3 - Ipotesi di violazione e valutazione finale

	Procedimenti		Violazioni ^(*)		Rapporto tra violazioni e procedimenti ^(*)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Caratteristiche del bene	191	257	159	207	83%	81%
Prezzo del bene	112	151	103	127	92%	84%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	41	57	37	51	90%	89%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	27	32	18	23	69%	72%
Tutela della salute e sicurezza	12	9	10	7	83%	78%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	10	17	9	16	90%	94%
Comparativa illecita	6	2	4	2	67%	100%
Tutela di bambini e adolescenti	4	1	1	1	25%	100%
Totale	402(**)	526(**)	341(**)	531(**)		

(*) 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.

I contenuti della pubblicità

In ogni settore merceologico è stato riscontrato un aumento delle marche “attive” in pubblicità, ad ulteriore testimonianza del fatto che la comunicazione pubblicitaria è ormai strumento imprescindibile della competizione tra imprese. L’aumento di soggetti ha però inciso negativamente sull’efficacia media delle campagne pubblicitarie: in effetti, i dati relativi alla memorizzazione e all’incidenza sulla propensione all’acquisto ottenute dai messaggi pubblicitari hanno fatto registrare una generale flessione.

In relazione ai contenuti, sembra essersi acuitizzato il fenomeno che vede la progressiva attenuazione del tradizionale ruolo informativo della pubblicità, soprattutto di quella televisiva, che svolge la funzione di precursore delle tendenze del settore. La comunicazione pubblicitaria risulta imperniata soprattutto sui significati simbolici del prodotto e concepita per incuriosire e attirare il consumatore, piuttosto che per informarlo sulle specifiche caratteristiche del prodotto.

L’attuale connotazione della pubblicità sembra rispondere a una precisa domanda dei consumatori. In genere, questi ultimi non percepiscono più lo stacco pubblicitario come una spiacevole interruzione del programma fruito, ma considerano esso stesso un momento di intrattenimento ed evasione. I giovani, in particolare, riscontrano forti sintonie con lo stile e il linguaggio pubblicitario, specie televisivo, ed esprimono per alcuni messaggi un livello di gradimento superiore a quello attribuito agli stessi programmi televisivi che li contengono. Anche le altre categorie di consumatori sembrano apprezzare la creatività pubblicitaria, qualificando l’attività comunicazionale come un vero e proprio servizio fornito dalle imprese in cambio dell’acquisto. Né va sottovalutato che, in un clima di ansia determinato dai recenti accadimenti internazionali, il messaggio pubblicitario è in grado di fornire rassicurazione e di fungere da garanzia e conferma del benessere acquisito, grazie all’assoluta assenza di riferimenti problematici e alla sostanziale impermeabilità agli eventi esterni.

Infine, poiché la disponibilità all’attenzione del pubblico è limitata e di breve durata, il messaggio tende a semplificarsi e a focalizzarsi su un solo picco di comunicazione. Con questi presupposti, lo spazio per una informazione completa e articolata risulta del tutto inadeguato. Ciò non significa, si badi bene, che il messaggio pubblicitario si riduca a pure componenti suggestive: piuttosto, viene enfatizzata una caratteristica fondamentale del bene, unitamente ad altri segnali simbolici, in grado di stimolare un autonomo processo di integrazione delle informazioni mancanti, fino a delineare un preciso profilo del bene stesso.

Come detto, le considerazioni appena svolte valgono in massima misura per la comunicazione radiotelevisiva. Le pubblicità a mezzo stampa e tramite stampati, nonché la comunicazione via Internet, per quanto non si sottraggano a queste tendenze, sono strutturalmente idonee a offrire maggiori possibilità di approfondimento. Discorso a parte, poi, per le inserzioni desti-

nate alle pubblicazioni di settore, per le quali sono proprio le caratteristiche tecniche dei prodotti a costituire l'elemento determinante di scelta da parte del destinatario.

Le conseguenze sull'attività dell'Autorità prodotte dai fenomeni illustrati sono facilmente intuibili. La tutela dalla pubblicità ingannevole, così come è stata delineata nel decreto legislativo n. 74/92, fa prevalentemente riferimento all'aspetto informativo presente nei messaggi. Il messaggio pubblicitario non deve essere idoneo a "*indurre in errore*" circa le caratteristiche o il prezzo del prodotto, ovvero circa le qualifiche dell'impresa che diffonde l'annuncio, con ciò potendo "*pregiudicare il comportamento economico*" dei suoi destinatari. Non sorprende, quindi, che i procedimenti istruiti dall'Autorità si riferiscano in larga misura ad annunci diffusi a mezzo stampa o tramite stampati, dove maggiore rilievo viene dedicato agli aspetti fattuali rinvenibili nei beni proposti. In prospettiva, anche la rete Internet appare rappresentare un ambito propizio di intervento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Per contro, per i messaggi in cui è prevalente la connotazione simbolica rispetto al contenuto informativo, l'Autorità deve in primo luogo individuare la decodifica del messaggio, ossia ricostruire la ragionevole interpretazione che i destinatari possono elaborare, sulla base dei contenuti sia espliciti che impliciti del messaggio. Non è raro che la valutazione di ingannevolezza faccia riferimento a quanto deducibile dal messaggio, piuttosto che a quanto affermato direttamente. In altri casi, la brevità e la semplificazione del messaggio finiscono con il renderlo omissivo, privo di quelle specificazioni su limiti e condizioni di fruibilità della promessa pubblicitaria, che spesso sono tali da modificarne l'impatto e l'appetibilità.

In determinate occasioni, la valutazione è resa ancor più complessa dal fatto che il messaggio in esame è in realtà la prosecuzione di messaggi precedenti, nei quali sono contenute le chiavi interpretative necessarie alla decodifica del nuovo annuncio. Ciò deriva dal fatto che le agenzie pubblicitarie hanno riscontrato la particolare efficacia della serialità delle campagne. Infatti, la riproposizione dei medesimi elementi o lo sviluppo di un percorso narrativo iniziato in precedenza permette al nuovo messaggio di acquisire una immediata riconoscibilità e di capitalizzare le risposte emotive prodotte dagli annunci precedenti. La valutazione, in tali circostanze, non può prescindere dall'analisi del contesto e dei presupposti sottesi al messaggio.

Diversa, e non priva di aspetti problematici, è invece l'analisi di inserzioni apparse sulla stampa specializzata. Va osservato che, in tali casi, la richiesta di intervento proviene di norma da concorrenti e si situa nell'ambito di una contesa di portata più ampia, sottendendo rivendicazioni di primato o di distintività non di rado sottoposte anche al giudice civile. L'Autorità è così chiamata a pronunciarsi su questioni di natura squisitamente tecnica che spesso riguardano gli interessi delle singole imprese coinvolte, più che l'interesse pubblico a una corretta informazione.

Tendenze degli investimenti pubblicitari e conseguenze sugli interventi dell'Autorità

Gli operatori del settore presagivano, anche per il 2001, il proseguimento della forte dinamica espansiva degli investimenti pubblicitari che ha caratterizzato l'ultimo lustro. La previsione è stata smentita, dato che gli investimenti sono calati del 2,5% circa. Il dato risente principalmente di due eventi, l'uno imprevedibile, l'altro di tipo endogeno: il primo accadimento è il clima di generalizzata apprensione determinato dagli eventi dell'11 settembre 2001; il secondo è la caduta verticale degli investimenti da parte dei due settori che, per converso, erano stati i più dinamici negli scorsi anni, le telecomunicazioni e la finanza. In particolare, le imprese di telecomunicazione hanno sensibilmente contratto i propri budget pubblicitari, mentre le società di *e-business* sono pressoché scomparse dal mercato pubblicitario, verosimilmente forzate dalla crisi del settore. In ambito finanziario, le turbolenze dei mercati e la situazione di sfiducia degli investitori hanno probabilmente suggerito a banche e società finanziarie di procrastinare gli sforzi in comunicazione.

Al netto dell'andamento di detti settori, gli investimenti sarebbero in realtà cresciuti del 3,6%. Il settore che più ha incrementato la pressione pubblicitaria è quello dei veicoli. Il lancio di nuovi modelli e la necessità di sostenere le numerose iniziative promozionali intese a contrapporsi alla crisi del settore hanno provocato un sensibile aumento delle campagne pubblicitarie e delle relative spese. Il largo consumo, da sempre settore trainante del mercato pubblicitario, ha confermato la sua tendenza a una costante, seppur moderata, crescita. Si è poi rilevata una certa vivacità delle imprese della distribuzione commerciale, benché la quota di investimento sia ancora limitata. In proposito, va osservato che in molti paesi industrializzati le grandi imprese di distribuzione sono presenti ormai da tempo sul fronte della comunicazione e la relativa insegna possiede tutti i tratti costitutivi della marca. L'Italia rappresenta un'anomalia in questo senso, ma la competitività tra le diverse insegne, nonché tra produttori e distributori, è destinata inevitabilmente a incidere sul volume degli investimenti pubblicitari.

Tra i diversi mezzi di diffusione, soltanto la stampa periodica e la pubblicità affissionale hanno ottenuto un incremento nel corso del 2001. La televisione ha subito una lieve contrazione, peraltro coerente con un calo degli ascolti, soprattutto in prima serata. Occorre specificare che le reti nazionali in chiaro hanno ridotto la programmazione di eventi sportivi, come pure di film e telefilm. Per la prima volta dopo sei anni, l'informazione ha sottratto al telefilm il primato quale tipologia di programmi più offerta dalla TV. Negativi sono stati anche gli andamenti relativi ai quotidiani e alla radio, anche per effetto del deflusso degli investimenti a opera delle imprese di telecomunicazione e delle società finanziarie, che prediligevano tali mezzi per la diffusione delle loro campagne. Infine, le grandi imprese di largo consumo sembrano aver deciso di presidiare in maniera significativa la rete Internet. In passato, esse si erano limitate a riproporre nel sito i medesimi contenuti delle campa-

gne diffuse sui mezzi tradizionali. Oggi, numerose società sembrano voler fare proprie le iniziative che si sono rivelate vincenti sulla rete, proponendo giochi interattivi a premio o appoggiandosi ai portali più visitati.

Per quanto attiene ai dati relativi all'attività dell'Autorità, si osserva una attenuazione della rilevanza dei messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati, che da sempre hanno costituito la tipologia predominante valutata dall'Autorità. Per contro, lo sviluppo degli investimenti nelle affissioni e su Internet trova riscontro in un aumento dei casi affrontati dall'Autorità riguardanti messaggi diffusi su questi mezzi. Sempre scarsa la rilevanza degli interventi riguardanti pubblicità televisive, soprattutto se confrontata con la quota di investimenti raccolta da tale mezzo.

Tavola 4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo di diffusione del messaggio

	Numero procedimenti		Quota		Violazioni	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Stampa quotidiana e periodica	135	168	42%	45%	113	139
Stampati	69	98	21%	26%	55	75
Pubblicità esterna	29	21	9%	6%	26	19
Internet	27	25	9%	7%	25	24
Televisione nazionale	19	22	6%	6%	11	16
Televisione locale	13	14	4%	4%	12	8
Confezione del prodotto	12	10	4%	3%	10	6
Servizio postale	8	6	2%	2%	8	6
Radio	6	3	2%	1%	5	3
Telefono	4	3	1%	1%	4	3
Cinema	1	-	0%	-	-	-
Totale	323(*)	370(*)			269(*)	299(*)

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi sono stati segnalati più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Per quanto concerne la disciplina della pubblicità, i principali interventi legislativi occorsi nell'anno 2001 hanno riguardato, rispettivamente, la normativa in materia di concorsi e operazioni a premio e l'attuazione della direttiva comunitaria relativa alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori.

I concorsi e le operazioni a premio

Con il Dpr 26 ottobre 2001, n. 430, entrato in vigore il 12 aprile 2002, si è inteso sostituire al previgente regime autorizzatorio, previsto per talune operazioni promozionali dal Regio decreto 19 ottobre 1938, n. 1933, un sistema di controllo *ex post*. Le motivazioni che hanno ispirato questa scelta legislativa, in linea con gli auspici formulati dalla Commissione Europea nel

recente Libro Verde dedicato alle operazioni promozionali ¹, appaiono condivisibili: infatti, la necessità di richiedere preventivamente l'autorizzazione per lo svolgimento di un'operazione promozionale, comportando un onere amministrativo supplementare per le imprese che, stabilite in un altro paese comunitario, intendessero promuovere prodotti o servizi anche in Italia, poteva risultare suscettibile di ostacolare lo sviluppo del commercio intra-comunitario. Ricadono nell'ambito di applicazione del Dpr n. 430/01 i concorsi e le operazioni a premio volti a promuovere prodotti, servizi, imprese o marchi nel territorio dello Stato.

La disciplina della pubblicità in materia di concorsi e operazioni a premio è dettata dall'articolo 11 del Dpr n. 430/01, nel quale si dispone che le relative comunicazioni commerciali e il materiale pubblicitario, quando non rechino contestualmente il testo del regolamento concorsuale (che deve comunque essere tenuto a disposizione dei consumatori), indichino esplicitamente almeno le condizioni di partecipazione, la durata dell'operazione promozionale e il valore del complesso dei premi offerti. Peraltro, qualora in considerazione delle caratteristiche del mezzo scelto per la diffusione del messaggio pubblicitario, tali informazioni non possano essere fornite, la comunicazione d'impresa dovrà recare un riferimento specifico al testo del regolamento concorsuale, indicando ai destinatari come essi possano accedervi. Nella recente circolare 28 marzo 2002, con la quale il Ministero delle Attività Produttive ha fornito indicazioni agli operatori per l'applicazione del Dpr n. 430/01, con particolare riguardo alle informazioni che le comunicazioni pubblicate relative alle operazioni a premio devono contenere, sono stati richiamati anche i principi elaborati dall'Autorità nei numerosi interventi in tale ambito. La disciplina prevede, infine, che la pubblicità dei concorsi e delle operazioni a premio sia conforme al regolamento notificato preventivamente al Ministero delle Attività Produttive.

E' appunto al Ministero delle Attività Produttive che il Dpr n. 430/2001 attribuisce il compito di controllare lo svolgimento delle operazioni promozionali ivi disciplinate. Ai sensi dell'articolo 12 del decreto, il Ministero, d'ufficio o su istanza di parte, può vietare la prosecuzione di operazioni promozionali non conformi ai requisiti legislativamente previsti e imporre sanzioni amministrative. L'ordine inibitorio non può essere assunto per la mera violazione dell'obbligo di notificare il regolamento concorsuale, che è punita con la sola sanzione. Ad ogni modo, il Dpr n. 430/01 non prevede che il Ministero delle Attività Produttive possa direttamente vietare l'ulteriore diffusione di materiale pubblicitario o richiederne la modifica.

In assenza di una specifica disposizione che escluda la concorrente applicabilità del decreto legislativo n. 74/92 alle comunicazioni pubblicitarie

¹ Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione Europea, COM/2001/531 def.

in tema di concorsi e operazioni a premio, deve ritenersi che esse risultino ora soggette al duplice scrutinio del Ministero, finalizzato alla sola verifica dei requisiti di cui al Dpr n. 430/01 e dell'Autorità.

Le azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori

Con il decreto legislativo 23 aprile 2001, n. 224, si è data attuazione nell'ordinamento italiano alla Direttiva comunitaria 98/27/CE, recante norme relative alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori. Il legislatore ha provveduto alla trasposizione introducendo alcune modifiche alla legge 30 luglio 1998, n. 281, sulla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti. Tale legge attribuisce alle associazioni dei consumatori iscritte nell'apposito elenco tenuto presso il Ministero delle Attività Produttive la legittimazione ad adire il giudice competente per l'inibitoria, anche in sede cautelare, di atti e comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori, compresa dunque la pubblicità ingannevole.

Al fine di contrastare efficacemente le pratiche di marketing illecite di natura transfrontaliera, la Direttiva 98/27/CE ha introdotto un sistema di riconoscimento reciproco, all'interno dello spazio comunitario, delle organizzazioni e degli Enti legittimati, ai sensi dell'ordinamento nazionale, ad agire a tutela degli interessi dei consumatori. Il decreto legislativo n. 224/01 dispone, pertanto, che gli organismi pubblici indipendenti e le organizzazioni, riconosciuti in altro stato dell'Unione Europea e inseriti nel relativo elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, possono proporre al giudice competente un'azione nei confronti degli atti e dei comportamenti lesivi per i consumatori del proprio paese, posti in essere in tutto o in parte nel territorio dello Stato. Da tale previsione normativa deriva, per la pubblicità ingannevole e comparativa illecita, l'instaurazione di una sorta di doppio binario: per un verso, le organizzazioni e gli enti riconosciuti da altri Stati dell'Unione potranno richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria, al fine di far cessare la diffusione di messaggi ingannevoli originati nel nostro paese; allo stesso tempo, tutti i soggetti legittimati ai sensi del Dpr n. 627/96 potranno segnalare all'Autorità Garante le fattispecie pubblicitarie che presentino un collegamento sufficientemente stretto con il territorio italiano.

Dal dettato normativo del decreto n. 224/01 si evince, altresì, che l'inibitoria di un messaggio pubblicitario diffuso in Italia da un'impresa stabilita all'estero potrà essere richiesta alla competente Autorità straniera, di volta in volta individuata, dalle sole associazioni dei consumatori inserite nell'elenco istituito presso il Ministero delle Attività Produttive. In relazione a queste fattispecie sussiste, tuttavia, la competenza concorrente dell'Autorità Garante ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, la quale dovrà pronunciarsi su tutte le richieste di intervento provenienti dai soggetti legittimati senza poter attivare l'Autorità dello Stato dove ha sede l'operatore pubblicitario (in quanto essa non è compresa tra i soggetti inseriti nel menzionato elenco).

Le garanzie di consumo

Infine, merita un cenno il recente decreto legislativo del 2 febbraio 2002, n. 24, recante l'attuazione della Direttiva comunitaria 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo. Il decreto n. 24/02 novella il codice civile, dettando una disciplina di carattere speciale, destinata a trovare applicazione nei contratti di vendita, somministrazione e appalto di prodotti, conclusi tra operatori professionali e consumatori. Per quanto concerne specificamente la pubblicità, il menzionato decreto individua, tra i criteri per valutare la conformità dei beni forniti al contratto di vendita, la circostanza che essi presentino le caratteristiche che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto anche conto delle dichiarazioni pubbliche rese al riguardo dal venditore, dal produttore, dai loro agenti e rappresentanti, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura.

Appare ragionevole concludere, alla luce di questa norma, che la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli sia destinata a essere autonomamente apprezzata nella valutazione in ordine al corretto adempimento dell'obbligazione nascente *ex contractu*. I provvedimenti resi dall'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, rimessi alla libera delibazione del giudice, potranno dunque fornire alla generalità dei consumatori la base per richiedere il ripristino della conformità, la riduzione del prezzo o, nei casi più gravi, la risoluzione del contratto.

Inoltre, il decreto n. 24/02 individua tassativamente il contenuto minimo della garanzia convenzionale, offerta dal venditore o dal produttore. Anche in questo caso, è previsto che le modalità di operatività della garanzie, eventualmente descritte nella comunicazione d'impresa, vincolino il soggetto offerente.

La pubblicità diffusa attraverso la rete Internet

Nel corso dell'ultimo anno si è riscontrato un incremento significativo delle segnalazioni aventi ad oggetto messaggi pubblicitari diffusi attraverso gli strumenti telematici. Questa tendenza riflette l'accresciuta consapevolezza, sia da parte dei consumatori che delle imprese, delle potenzialità del mezzo informatico quale efficace veicolo di comunicazioni d'impresa.

Appare altresì degna di nota la circostanza che, se in un primo momento la rete Internet veniva percepita quale fonte informativa supplementare rispetto agli ordinari canali pubblicitari, talché la maggioranza delle segnalazioni aventi ad oggetto un sito Internet riguardava anche altri messaggi, questo carattere di ancillarità si va ormai perdendo. Invero, sembra crescere il numero delle imprese che propongono sui propri siti *web* contenuti ulteriori o difformi rispetto alla tradizionale comunicazione pubblicitaria o che scelgono la rete quale veicolo di elezione per la diffusione delle proprie campagne promozionali o che, al limite, confinano ad Internet la propria attività commerciale.

Nella valutazione ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità, pur non ritenendo di discostarsi dai generali principi interpretativi, ha tuttavia tenuto in dovuta considerazione le peculiarità del mezzo. Se per un verso, infatti, si è considerato che le affermazioni riportate su una pagina *web* vadano decodificate con riferimento al contenuto dell'intero sito, salvaguardando dunque la tendenziale unicità del messaggio, per altro verso si è osservato che le informazioni di fondamentale importanza per i consumatori, ai fini della valutazione della convenienza dell'offerta, debbano essere rese loro disponibili fin dal momento del primo contatto pubblicitario (PI/3527 TIRRENIA TARIFFE PONTE, PI/3268 POSTE ITALIANE-POSTA CELERE, PI/3269 ADUC BANCO POSTA). Il vanto pubblicitario eventualmente contenuto in un *banner* o un bottone che rimandino mediante un *link* ipertestuale ad altra pagina *web* deve essere valutato contestualmente al contenuto di tale pagina, in quanto parti di un unico messaggio promozionale articolato su più schermate (PI/3410 TISCALI MAIL SPAMMING, PI/3500 MESSAGGIO INFODATA SU INTERNET, PI/3501 MESSAGGIO LA SETTIMANA SU INTERNET, PI/3502 MESSAGGIO CALTANET SU INTERNET, PI/3503 MESSAGGIO KATAWEB SU INTERNET, PI/3504 MESSAGGIO LIBERO INFOSTRADA SU INTERNET).

Anche nella valutazione delle fattispecie pubblicitarie omissive, l'Autorità ha adottato un approccio di particolare rigore, osservando che l'impresa, qualora pubblicizzi i propri prodotti o servizi attraverso la rete Internet, non è vincolata da alcun limite di spazio o di costi. Pertanto, incombe su di essa l'onere di fornire ai destinatari del messaggio una informazione completa, corretta ed esaustiva, eventualmente sfruttando la possibilità di collegare le informazioni rilevanti attraverso appositi *link* ipertestuali (PI/3609 TELEVISORE LG).

Una rilevante questione interpretativa si è posta con riferimento all'applicabilità del decreto legislativo n. 74/92 ad alcuni messaggi pubblicitari diffusi attraverso la rete Internet da operatori stabiliti al di fuori del territorio nazionale. Queste fattispecie, come ogni caso di pubblicità transfrontaliera, impongono dei particolari oneri procedurali; inoltre, in alcune ipotesi può risultare complesso assicurare l'efficacia concreta del provvedimento con il quale si disponga eventualmente l'inibitoria della pubblicità. In relazione a queste fattispecie, occorre tuttavia individuare in via preliminare un criterio univoco per accertare se la pubblicità possa dirsi diffusa in Italia, risultando così sottoposta al sindacato in materia di pubblicità ingannevole esercitato dall'Autorità. In un caso relativo alla promozione di un dispositivo medico attraverso il sito Internet di una società di diritto spagnolo, l'Autorità ha ritenuto la propria competenza a conoscere della fattispecie segnalata, in quanto il messaggio, inequivocamente destinato a raggiungere anche i consumatori italiani, presentava un collegamento sufficientemente preciso con il territorio dello Stato (PI/3296 ANDROMEDICAL). In questa valutazione, nessun rilievo può attribuirsi alla circostanza che l'operatore pubblicitario o il *server* che ospita il sito siano situati all'estero. Diversi indici sono stati considerati al fine di concludere che l'operatore intendesse rivolgere la propria comunicazione

commerciale direttamente ai consumatori siti sul territorio italiano: in primo luogo, l'intero sito Internet era disponibile in lingua italiana; inoltre, i consumatori erano esplicitamente invitati a contattare utenze telefoniche italiane e cliniche specialistiche che hanno sede nel nostro paese; infine, l'operatore mostrava di accettare e anzi sollecitava ordinativi provenienti dall'Italia.

Quando un operatore sito all'estero si avvalga di strumenti telematici per diffondere sul territorio italiano una pubblicità ingannevole o illecita, la repressione della sua condotta incontra significativi ostacoli. In particolare, appare complesso assicurare sia l'efficacia formale della eventuale pronuncia inibitoria assunta dall'Autorità, in quanto è dubbia la capacità deterrente delle sanzioni previste dall'articolo 7, comma 9 del decreto n. 74/92 per l'ipotesi di inottemperanza, sia l'efficacia sostanziale della delibera di ingannevolezza, potendo l'operatore continuare agevolmente la propria attività attraverso un sito diverso da quello oggetto del divieto. Per questo motivo, sembra auspicabile che a livello comunitario sia completato in tempi brevi lo sforzo di coordinamento delle procedure di *enforcement* da parte delle Autorità preposte alla tutela dei consumatori negli Stati membri, prefigurato dalla Commissione Europea nel recente Libro Verde relativo alle pratiche commerciali ingannevoli. Il sistema ivi previsto, consentendo un più ampio scambio di informazioni tra le Autorità competenti e delineando procedure comuni e congiunte per assicurare l'effettività delle rispettive decisioni, potrebbe infatti assicurare una più efficace reazione nei confronti delle pratiche di marketing ingannevoli almeno all'interno dello spazio comunitario.

I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

LA CURA DELLA PERSONA

Il principale settore merceologico nell'ambito del quale l'Autorità, nel corso del 2001, è stata chiamata a esercitare i poteri conferitile in materia di pubblicità ingannevole e comparativa è rappresentato dai prodotti e servizi riconducibili *lato sensu* alla cura della persona. Si tratta di una tendenza ormai consolidatasi, che testimonia l'accresciuta sensibilità di una platea sempre più vasta di consumatori per la forma fisica, intesa quale manifestazione esteriore di un generale benessere.

Alla domanda piuttosto vivace di beni e servizi che assicurano la soddisfazione di esigenze estetiche, si contrappone un'offerta assai variegata, sia nella tipologia che nella qualità delle proposte. Al riguardo, si rileva che nell'ultimo anno risultano diminuite le segnalazioni di messaggi pubblicitari relativi ai cosmetici, in favore delle richieste di intervento che riguardano integratori alimentari, trattamenti estetici complessi ed elettrostimolatori. La principale ragione di questo decremento può essere individuata nelle numerose pronunce di ingannevolezza adottate dall'Autorità nei confronti di prodotti antirughe e di creme anticellulite, rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

L'Autorità, censurando ripetutamente i messaggi pubblicitari che associavano all'impiego di taluni cosmetici l'eliminazione delle rughe cutanee o la soluzione definitiva del problema della cellulite, ha fornito agli operatori del settore gli elementi alla luce dei quali riorientare le proprie comunicazioni d'impresa: le imprese si sono ormai sostanzialmente adeguate alle esigenze di chiarezza prospettate dall'Autorità, talché gli ulteriori interventi nel settore in questione hanno avuto una rilevanza tutto sommato marginale.

INTEGRATORI ALIMENTARI

Agli integratori alimentari, la comunicazione pubblicitaria attribuisce per solito un effetto dimagrante, che si realizza asseritamente mediante differenti meccanismi biologici. La valutazione di ingannevolezza dei relativi vantanti prestazionali muove dalla considerazione, risultante dalla comune esperienza e più volte ribadita dall'Istituto Nazionale della Nutrizione, che nessun integratore può consentire di conseguire un duraturo calo ponderale senza la necessità di seguire un regime alimentare controllato e di svolgere attività fisica guidata (PI/3128 FAT BLOCKER DIET, PI/3418 PECTINA DI FRUTTA DIMAGRANTE). Pertanto, i messaggi pubblicitari devono esplicitare che gli integratori alimentari rivestono una funzione coadiuvante nelle diete ipocaloriche (PI/3162 BODYDIET, PI/3323 BRUCIAKAL DI PRODOTTI NATURALI).

Per quanto concerne i vantanti relativi alla specifica riduzione di una particolare zona corporea, essa è sempre correlata a un calo ponderale generalizzato del soggetto interessato, determinato a sua volta da un particolare regime alimentare e da una sana attività fisica. Risultano pertanto ingannevoli i messaggi che associno la riduzione degli accumuli adiposi localizzati alla semplice assunzione di un integratore alimentare (PI/2551B KALOCELL LINE).

Benché i componenti presenti in alcuni prodotti immessi sul mercato possano esercitare una azione a livello della microcircolazione cutanea, non possono ritenersi legittimi i messaggi che ascrivono al prodotto pubblicizzato la capacità di ridurre la cellulite la quale, come è noto, è una complessa patologia multifattoriale, il cui trattamento richiede un approccio terapeutico complesso (PI/3495 TRIS).

In alcuni casi, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi segnalati, omettendo di dare notizia della potenziale pericolosità del prodotto pubblicizzato, fossero idonei a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza nell'assunzione dell'integratore. Sulla scorta delle informazioni assunte presso il Ministero della Sanità, ad esempio, si è ritenuto che l'impiego di alcuni componenti negli alimenti debba essere accompagnato da avvertenze che sottolineino la necessità di non superare le dosi giornaliere consigliate e di consultare il medico in presenza di determinate condizioni patologiche (PI/2551B KALOCELL LINE, PI/3162 BODYDIET, PI/3348 NOCALORY DI DOCTEUR NATURE). La violazione del disposto dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92 non è esclusa dalla circostanza che l'informativa relativa all'esistenza di controindicazioni sia riportata sull'etichetta del pro-

dotto, essendo necessario che il consumatore sia adeguatamente avvertito fin dal momento del primo contatto pubblicitario (PI/3128 FAT BLOCKER DIET).

ELETTROSTIMOLATORI

Nella valutazione dei numerosi messaggi pubblicitari volti a promuovere apparecchi di elettrostimolazione, l'Autorità si è attenuta ad alcuni principi generali. In primo luogo, si è osservato, in conformità con la letteratura scientifica, che l'elettrostimolazione non può certamente proporsi quale metodo di trattamento risolutivo dell'obesità nelle sue forme più avanzate (che richiedono interventi sotto il diretto controllo medico specialistico), potendo invece svolgere una significativa funzione coadiuvante nella riattivazione del tono muscolare, nel miglioramento della circolazione locale ed eventualmente nella riduzione di inestetismi collegati a manifestazioni lipodistrofiche. Pertanto, sono stati ritenuti ingannevoli messaggi pubblicitari che associavano all'elettrostimolazione un effetto dimagrante, senza specificare contestualmente la necessità di sottoporsi a un regime ipocalorico controllato (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER, PI/3416 ELETTROSTIMOLATORE DUETTO). Parimenti ingannevoli sono stati considerati i messaggi che vantavano l'efficacia dei prodotti in questione nel trattamento della cellulite (PI/3297 ELETTROSTIMOLATORE BODYSAN, PI/3394 ELETTROSTIMOLATORE PERSONAL TRAINING), con risultati visibili fin dalle prime sedute (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER).

Per contro, quando il messaggio promozionale vantava non già i benefici estetici asseritamente conseguenti al trattamento di elettrostimolazione, ma un generico miglioramento delle prestazioni sportive anche agonistiche, i relativi *claim* prestazionali sono stati considerati leciti (PI/3209 ELETTROSTIMOLATORE OLIMPIA SPORT).

Infine, considerato che l'elettrostimolazione può presentare controindicazioni per talune categorie di soggetti, quali i portatori di patologie cardiache e le donne in gravidanza, l'Autorità ha ritenuto che violassero il disposto dell'articolo 5 del decreto n. 74/92 i messaggi pubblicitari che omettessero di evidenziare con modalità grafiche o sonore adeguate le controindicazioni all'utilizzo dei prodotti, potendo dunque porre in pericolo la salute e la sicurezza dei destinatari (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER, PI/3297 ELETTROSTIMOLATORE BODYSAN, PI/3416 ELETTROSTIMOLATORE DUETTO, PI/3515 ELETTROSTIMOLATORE TESMED). Tali essenziali avvertenze devono essere riportate nel messaggio pubblicitario, non potendo ritenersi sufficiente il loro richiamo all'interno del manuale accluso alla confezione del prodotto: di tale documento, infatti, il consumatore può prendere eventualmente visione solo dopo aver acquistato l'elettrostimolatore (PI/3395 ELETTROSTIMOLATORE CORAL SEIKO, PI/3394 ELETTROSTIMOLATORE PERSONAL TRAINING).

Una segnalazione relativa a un apparecchio elettrostimolatore ha consentito all'Autorità di pronunciarsi in ordine alla rilevanza ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 delle indicazioni relative al diritto di recesso previste

per le televendite dal decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, in materia di contratti a distanza. Nel caso in questione, l'Autorità si è pronunciata nel senso della non ingannevolezza, ritenendo che le modalità grafiche prescelte dall'operatore fossero adeguate a veicolare efficacemente le informazioni rilevanti ai destinatari del messaggio (PI/3416 ELETTRICITÀ DUE TETTO).

TRATTAMENTI ESTETICI

Nel settore dei servizi destinati alla cura del corpo, quali i trattamenti estetici e/o dimagranti, operano una pluralità di soggetti, di frequente collegati a una società-madre attraverso rapporti di *franchising*. Il *franchisor* provvede solitamente alla predisposizione dei messaggi pubblicitari relativi ai servizi offerti, che vengono in seguito diffusi dai *franchisees*. Può anche accadere che il contratto di *franchising* riservi al *franchisor* l'approvazione espressa o tacita della comunicazione promozionale redatta dal *franchisee*, prevedendo contestualmente sanzioni per l'eventuale inadempimento, fino alla risoluzione del rapporto contrattuale.

In queste ipotesi, secondo l'orientamento ormai consolidato dell'Autorità, sia il *franchisor* che il *franchisee* sono considerati operatori pubblicitari ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo n. 74/92, cosicché l'eventuale ordine inibitorio potrà essere assunto nei confronti di entrambi. Tale orientamento appare rispondente alla realtà economica e giuridica della fattispecie, nella quale i due soggetti concorrono alla redazione e alla diffusione del messaggio pubblicitario, ed è allo stesso tempo funzionale ad assicurare la più ampia ed efficace tutela dei consumatori (PI/2728C IDEAL LINE).

I vanti pubblicitari esaminati dall'Autorità in relazione a trattamenti estetici e dimagranti non differiscono significativamente, nella generalità dei casi, da quelli per solito associati ad altri prodotti destinati alla cura della persona. Così, sono stati ritenuti ingannevoli i messaggi pubblicitari che prospettavano l'idoneità di un particolare ciclo di trattamenti a risolvere in modo definitivo i problemi legati al sovrappeso e all'obesità o a eliminare la cellulite (PI/3373 INFORMISSIMA). Allo stesso modo, la circostanza che i messaggi non esplicitassero che il vantato effetto dimagrante potesse essere conseguito solo sottoponendosi a un regime alimentare controllato è stata ritenuta suscettibile di indurre in errore i consumatori (PI/2728C IDEAL LINE).

In sede cautelare, l'Autorità ha ritenuto che l'omissione di fondamentali avvertenze in relazione alle cautele e agli accorgimenti da adottare qualora vogliano conseguirsi cali ponderali notevoli in un lasso di tempo relativamente ridotto integra gli estremi di gravità e urgenza che giustificano l'adozione di una misura interinale (PI/3674 CENTRI SOBRINO-CODACONS).

PRODOTTI ALIMENTARI

L'intervento dell'Autorità in materia di pubblicità di prodotti alimentari ha risentito in misura non marginale della crescente attenzione riservata dai

consumatori e dalle imprese ai temi della sicurezza alimentare. In particolare, la diffusione epidemica dell'encefalopatia spongiforme bovina, diagnosticata in alcuni esemplari anche nel nostro paese, e l'allarme per la salute insorto a seguito dell'emersione di una variante umana del morbo, asseritamente collegata all'assunzione di carni infette, ha provocato una brusca contrazione del consumo di carni bovine; per conseguenza, alcune imprese operanti nel settore hanno diffuso messaggi pubblicitari, volti a rassicurare la clientela in ordine alla qualità delle carni immesse sul mercato.

In questo contesto, l'Autorità ha censurato alcuni messaggi che prospettavano l'assoluta sicurezza di particolari carni dal punto di vista sanitario. In realtà, come evidenziato dal Ministero della Sanità, il sistema di controlli previsto dalla normativa vigente e quello adottato dai singoli operatori possono contenere entro livelli accettabili, ma non eliminare del tutto, i rischi connessi al consumo di carne. I limiti delle conoscenze scientifiche sull'argomento rendono impossibile garantire in termini assoluti la provenienza dei prodotti di origine bovina da soggetti non infetti. Pertanto, non è accettabile la condotta dell'impresa che fornisca in ambito pubblicitario garanzie assolute di sicurezza delle carni, specie in quanto i destinatari del messaggio non sono presumibilmente in grado di temperare e relativizzare le categoriche enunciazioni ivi espresse (PI/3300 COOP CARNI BOVINE, PI/3301 MCDONALD'S HAMBURGER SICURI).

Per ragioni analoghe, sono stati ritenuti ingannevoli altri messaggi pubblicitari, volti a promuovere prodotti omogeneizzati destinati all'alimentazione infantile, i quali vantavano l'assoluta sicurezza delle carni impiegate, in quanto asseritamente provenienti da aree esenti dal rischio di contaminazione dell'encefalopatia spongiforme bovina. Dalle risultanze istruttorie è emerso, in realtà, che in ragione del lasso temporale che intercorre tra l'infezione del bovino e lo sviluppo di una rilevabile sintomatologia clinica, la presenza del prione per un certo periodo non può essere rilevata da alcun test diagnostico. Inoltre, benché i Comitati Scientifici dell'Unione Europea abbiano classificato alcune zone del Sud America nella più bassa classe di rischio BSE, non può escludersi con assoluta sicurezza che anche in queste aree possano trovarsi bovini infetti (PI/3321 OMOGENEIZZATI DI MANZO MELLIN, PI/3320 OMOGENEIZZATI DI MANZO PLASMON).

Indirettamente collegati al filone della sicurezza alimentare possono considerarsi anche gli interventi dell'Autorità in materia di acque minerali. Nel corso dell'ultimo anno, diversi produttori hanno investito nel lancio pubblicitario di acque oligominerali povere di sodio, alle quali sono associati, più o meno esplicitamente, effetti benefici in ordine alla ritenzione idrica e all'ipertensione. In quest'ambito, l'Autorità ha ritenuto legittimi i vantii pubblicitari che connotavano positivamente il consumo di acque povere di sodio, nella misura in cui l'operatore si limitasse a evidenziare la possibile riduzione del rischio di ritenzione idrica, senza attribuire all'acqua minerale valenze terapeutiche (DP/4162 ACQUA MINERALE LETE, DP/4165 ACQUA LILIA). Per con-

tro, è stato ritenuto ingannevole un messaggio recante l'indicazione “*sodium free*”, relativo a un'acqua minerale che, pur essendo consigliata nelle diete povere di sodio in quanto il suo tenore in sodio risultava inferiore a 20 mg/l, non ne era tuttavia priva (PI/3458 ACQUA MINERALE CINTOIA).

Un ultimo cenno merita infine la pronuncia resa in relazione all'etichetta di un'acqua da tavola che, pur non rientrando nella categoria normativa delle acque minerali, era stata sottoposta a un sistema di purificazione e microfiltraggio, tale da garantirne una superiore qualità. A tale proposito, l'Autorità ha ritenuto che l'indicazione “acqua da bere”, corredata del riferimento alla Direttiva comunitaria 98/83/CE e alla definizione di “acqua destinata al consumo umano”, fosse sufficiente a evitare che i consumatori potessero essere indotti a ritenere, contrariamente al vero, che l'acqua pubblicizzata fosse assimilabile a un'acqua minerale (DP/4921 ACQUA PARMALAT).

TRASPORTI

Con riferimento al settore del trasporto aereo, l'Autorità, sviluppando un orientamento già emerso nel corso dell'anno precedente, ha compiutamente espresso l'esigenza che l'indicazione in pubblicità del prezzo dei servizi di trasporto sia chiaramente intelligibile dal consumatore fin dal momento del primo contatto pubblicitario. Nel corso del 2001, la maggioranza dei vettori aerei operanti sulle rotte nazionali ha introdotto un supplemento, denominato *fuel surcharge*, asseritamente collegato all'incremento del costo del carburante avio. L'Autorità ha ritenuto ingannevole la scelta comunicazionale di alcuni vettori che hanno scorporato dalla tariffa pubblicizzata tale supplemento, il quale ne costituisce invece a pieno titolo parte integrante, non consentendo dunque ai destinatari di valutare l'esatta portata dell'offerta pubblicizzata (PI/3271 TARIFFE SCONTATE ALITALIA, PI/3307 ALPI EAGLES VOLI VENEZIA-CATANIA).

Per quanto attiene ai diritti di imbarco, l'Autorità ha auspicato che anche il relativo importo fosse incluso nella tariffa pubblicizzata. Tuttavia, il particolare regime giuridico cui sono sottoposte tali somme, le quali vengono raccolte dal vettore per essere versate al gestore della sede aeroportuale, potrebbe giustificare anche l'indicazione separata, purché essa sia contestuale all'enunciazione del prezzo e presenti la stessa evidenza grafica e/o sonora (PI/3271 TARIFFE SCONTATE ALITALIA, PI/3307 ALPI EAGLES VOLI VENEZIA-CATANIA). Dalla necessità di indicare l'ammontare preciso dei diritti di imbarco può prescindere esclusivamente qualora il messaggio sia volto a promuovere il trasporto aereo non già su una singola rotta, ma su un fascio di rotte. In tal caso, tuttavia, i consumatori dovranno essere avvertiti dell'esistenza dei diritti di imbarco mediante una indicazione di adeguata evidenza grafica e/o sonora (PI/3356 MELLO TARIFFE ALITALIA).

L'esigenza di assicurare la completezza e la chiarezza delle indicazioni relative al prezzo del servizio ha indotto l'Autorità ad adottare un provvedimento di sospensione provvisoria di un messaggio pubblicitario che scorporava dalla tariffa promozionale un supplemento denominato “*crisis surcharge*”, introdotto

da alcuni vettori per far fronte ai maggiori costi sostenuti a seguito dell'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 (PI/3693 PAN AIR VOLI ROMA-PALERMO).

L'Autorità si è pronunciata, inoltre, su alcuni messaggi volti a promuovere servizi di trasporto ferroviario. In particolare, l'indicazione di tempi di percorrenza relativi ad alcune tratte nazionali è stata ritenuta legittima essendo stato accertato che, in un congruo numero di casi, i convogli erano in grado di assicurare i collegamenti nel tempo indicato mentre, negli altri casi, la differenza riscontrata non appariva significativa (PI/3382 TEMPI PERCORRENZA EUROSTAR). E' stato invece considerato ingannevole un messaggio, diffuso sul sito Internet, con il quale si offrivano sconti per l'utilizzo dei treni notturni. In realtà, alla promozione non era stato dato corso e, a causa di un disguido, la notizia dell'iniziativa non era stata tempestivamente rimossa dal sito Internet (PI/3255 PROMOZIONI FERROVIE DELLO STATO).

Infine, è stata vietata l'ulteriore diffusione di un opuscolo pubblicitario e del sito Internet di un operatore esercente il trasporto marittimo di passeggeri, in quanto essi omettevano di indicare che l'acquisto di biglietti di classe "Ponte", più economici, era in realtà subordinato all'esaurimento dei posti disponibili nella superiore categoria "Poltrone". In questa occasione, l'Autorità ha ritenuto irrilevante, ai fini della valutazione di ingannevolezza della fattispecie, che i consumatori fossero comunque resi edotti delle condizioni di fruibilità delle tariffe "Ponte" al momento della prenotazione, prima dell'acquisto del biglietto. A tale proposito, l'Autorità ha richiamato il proprio consolidato orientamento, secondo cui la sussistenza del pregiudizio del comportamento economico non richiede la prova del danno patrimoniale concretamente subito dai consumatori, in quanto il decreto legislativo n. 74/92 ha inteso garantire la libertà del destinatario del messaggio pubblicitario di autodeterminarsi, al coperto da ogni possibile influenza ingiusta, anche indiretta, che possa anche solo in via teorica incidere sulle sue scelte e sui riflessi economici delle stesse (PI/3527 TIRRENIA TARIFFE PONTE).

COMUNICAZIONI

SERVIZI DI ACCESSO A INTERNET

Una serie di decisioni dell'Autorità hanno riguardato messaggi volti a promuovere l'accesso gratuito alla rete Internet. Sulla *home page* del *provider* si rinveniva un bottone o un *banner* pubblicitario che informava i consumatori della gratuità del servizio. Questo bottone rimandava poi, attraverso un collegamento ipertestuale, alla pagina recante il modulo di adesione. Le condizioni generali di contratto erano riportate in alcune finestre di testo, visibili azionando una barra di scorrimento verticale. In realtà, la fruizione del servizio reclamizzato risultava subordinata all'accettazione da parte dei consumatori di alcune condizioni particolarmente invasive, quali il trattamento dei dati personali per finalità commerciali e l'invio nella casella di posta elettronica di messaggi promozionali mirati in base al monitoraggio della navigazione in Internet dell'utente.

A tale proposito, l'Autorità, pur non escludendo esplicitamente che il vanto di gratuità sia compatibile con la previsione contrattuale di vere e proprie prestazioni passive in capo ai consumatori, ha ritenuto che le modalità grafiche adottate dagli operatori pubblicitari non fossero idonee a rendere le menzionate condizioni di fruibilità del servizio immediatamente e chiaramente percepibili. A fronte dell'enfasi impiegata nel sottolineare la gratuità del servizio, incombe infatti agli operatori commerciali l'onere di esplicitare nel messaggio, con chiarezza e autonoma evidenza, quali siano e in cosa consistano gli oneri previsti dalle condizioni generali di contratto (PI/3504 MESSAGGIO LIBERO INFOSTRADA SU INTERNET, PI/3503 MESSAGGIO KATAWEB SU INTERNET, PI/3502 MESSAGGIO CALTANET SU INTERNET, PI/3410 TISCALI MAIL SPAMMING).

EDITORIA

L'Autorità ha giudicato ingannevoli alcuni messaggi, diffusi attraverso il servizio postale in diversi paesi europei e indirizzati a operatori commerciali, che offrivano la possibilità di far pubblicare la denominazione della propria attività imprenditoriale su una guida o su un registro *on-line*, lasciando intendere che tale offerta fosse gratuita. La pubblicazione, in realtà, risultava subordinata al pagamento di una rilevante somma di danaro, al quale gli aderenti si vincolavano rispedendo al mittente il buono d'ordine. Le condizioni dell'offerta erano riportate in calce agli opuscoli pubblicitari, con caratteri grafici ridotti e di difficile leggibilità. I messaggi, pertanto, risultavano suscettibili di indurre in errore i destinatari, sia in quanto dissimulavano la loro effettiva natura promozionale, sia con riferimento alle stesse condizioni economiche dell'offerta (PI/3381 GUIDA EUROPEA PER CITTÀ, PI/3486 EUROPEAN INTERNET REGISTER).

Secondo un orientamento ormai consolidato, l'Autorità ritiene applicabile la disciplina in materia di pubblicità ingannevole anche alle diciture riportate sulla copertina dei libri, laddove esse assolvano a una diretta funzione promozionale, poiché la copertina di un volume è assimilabile, a questi fini, alla confezione di un prodotto. Tra i provvedimenti assunti nel corso del 2001 si segnala, in particolare, la pronuncia inibitoria nei confronti di un volume che si presentava quale edizione critica del *Necronomicon* di Lovecraft. In realtà, il *Necronomicon* è un testo immaginario, citato in diverse opere di Lovecraft al fine di creare uno sfondo ai propri racconti dell'occulto e successivamente divenuto un caso letterario per gli appassionati del settore (PI/3383 *NECRONOMICON*).

Un'altra segnalazione ha riguardato le affermazioni riportate sulla copertina di un volume destinato alla preparazione dei concorsi per l'ammissione alla Guardia di Finanza, dalle quali si desumeva che l'opera contenesse tutte le domande dalle quali sarebbero stati estrapolati i questionari d'esame. Il volume, diffuso nel settembre 2000, era in realtà la ristampa dell'edizione dell'anno precedente, la quale riportava i test relativi al concorso bandito appunto nel 1999. Tuttavia, in occasione del nuovo concorso bandito il 1° settembre 2000,

si era proceduto a una sostanziale variazione dell'archivio dei test, tale da rendere sostanzialmente obsoleto il testo e comunque non più veritiere le affermazioni riportate sulla sua copertina (PI/3597 NISSOLINO EDITORE).

PRODOTTI PETROLIFERI

Anche con riferimento al settore dei prodotti petroliferi, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione degli operatori pubblicitari sulla necessità che nella comunicazione d'impresa le informazioni relative al prezzo siano immediatamente e inequivocamente percepibili dai consumatori.

In molteplici occasioni l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle indicazioni relative agli sconti nella cartellonistica esposta dai gestori degli impianti di rifornimento carburante. A tale proposito, l'Autorità ha esplicitato che il relativo messaggio pubblicitario deve ritenersi ingannevole quando l'offerta dello sconto non venga accompagnata dall'indicazione chiara ed esplicita della grandezza base cui la riduzione si riferisce (PI/3231 ESSO ITALIANA SCONTI CARBURANTI, PI/3560 IMPIANTI CARBURANTI PROVINCIA DI LUCCA 4). Tuttavia, tale grandezza base non può essere rappresentata dal prezzo consigliato dalla società petrolifera: in primo luogo, infatti, il relativo valore non è conosciuto dal consumatore, né può spiegare alcuna rilevanza ai fini della sua decisione d'acquisto; in secondo luogo, il decreto del Ministro dell'Industria del 7 maggio 1994 esclude espressamente che il prezzo consigliato possa essere oggetto di pubblicazione da parte del gestore (PI/3560 IMPIANTI CARBURANTI PROVINCIA DI LUCCA 5). Pertanto, laddove l'operatore pubblicitario intenda promuovere "sconti", i messaggi dovranno essere caratterizzati da modalità grafiche di evidente percezione e dovranno contenere non soltanto l'indicazione del prezzo dei prodotti petroliferi effettivamente praticati presso il distributore, come riportati sul *display* dell'erogatore automatico, ma anche l'esplicitazione del fatto che il prezzo praticato è la risultante dell'applicazione di uno sconto, nonché l'indicazione della natura e della misura della grandezza-base cui lo sconto è stato applicato. Detta grandezza-base deve inoltre essere caratterizzata dalla concretezza e dall'effettività, così da consentire al consumatore di percepire la convenienza dell'offerta. In questo senso, tale non può ritenersi comunque essere, per le ragioni esposte, il "prezzo consigliato", ben potendo, invece, ad esempio, essere tale il prezzo effettivamente praticato presso lo stesso distributore per una diversa modalità di erogazione del servizio, quale ad esempio il *self service* (PI/3349 PREZZI CARBURANTE STAZIONE API COMUNE DI PREGANZIOL).

Nei casi analizzati, sono stati inoltre specificati alcuni criteri applicati ai fini dell'individuazione, nelle fattispecie concrete, della figura dell'operatore pubblicitario. A tale figura sono state di volta in volta ricondotti soggetti quali il gestore della stazione di servizio, la società petrolifera o il proprietario degli impianti (non gestore).

In particolare, sono stati ritenuti operatori pubblicitari, in qualità di autori, la società petrolifera ovvero la società proprietaria del distributore qualora detti soggetti avevano predisposto e realizzato i contenuti del messaggio o

curato le relative modalità di diffusione. Sono stati, invece, ritenuti operatori pubblicitari, in qualità di committenti, i soggetti nel cui interesse la pubblicità risultava essere concepita e diffusa. Sotto quest'ultimo profilo, è stata attribuita la qualifica di committente ai gestori delle stazioni di servizio, in quanto essi per primi beneficiano dei proventi derivanti dalla vendita dei carburanti promossa tramite i messaggi pubblicitari e in quanto parte attiva nella diffusione degli stessi. Quanto ancora alla società petrolifera, ha assunto valore ai fini della qualifica di committente in capo alla stessa la considerazione di indici quali la realizzazione di campagne pubblicitarie standardizzate e uniformi presso i diversi punti vendita o la sopportazione di parte dell'onere economico dello sconto (PI/3336 PREZZO CARBURANTI STAZIONE Q8-MUSILE DI PIAVE (VE), PI/3378 PREZZI CARBURANTI STAZIONE SP-COMUNE DI AVOLA (SR), PI/3334 PREZZO CARBURANTI STAZIONE ERG-SCICLI (RG), PI/3406 PREZZI CARBURANTI STAZIONE TAMOIL-COMUNE DI VICENZA, PI/3335 PREZZO CARBURANTI STAZIONE TAMOIL-POZZALLO (RG), PI/3379 PREZZI CARBURANTI STAZIONE ERG-COMUNE DI AVOLA (SR), PI/3451 PREZZI CARBURANTI STAZIONE KUWAIT-VARI COMUNI TREVIGIANI).

SERVIZI BANCARI E FINANZIARI

ATTIVITÀ BANCARIA

Nel corso del 2001 l'Autorità ha esaminato varie fattispecie pubblicitarie relative all'attività di istituti di credito. Nel settore in questione, la disciplina del decreto legislativo n. 74/92 si interseca con le disposizioni in materia di trasparenza e di credito al consumo contenute nel testo unico bancario, intese ad assicurare un adeguato controllo dell'attività di raccolta del pubblico risparmio e un elevato livello di protezione dei consumatori. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'utilizzo in pubblicità della denominazione 'banca' da parte di un soggetto non autorizzato all'esercizio dell'attività bancaria, in quanto suscettibile di ingenerare nei consumatori il falso convincimento che la società fosse stata autorizzata dalla Banca d'Italia all'esercizio di detta attività e che, in quanto tale, essa fosse sottoposta ai relativi controlli di vigilanza (PI/3513 BANCA ROMANELLI).

Nello stesso contesto, l'Autorità ha ritenuto irrilevante, al fine di escludere la natura promozionale dei messaggi segnalati, la circostanza che il presunto operatore non avrebbe esercitato alcuna attività commerciale all'epoca della loro divulgazione. A tale proposito, l'Autorità ha infatti osservato che l'attività promozionale può ben essere esercitata in una fase propedeutica rispetto all'effettivo esercizio dell'attività economica, con la finalità di orientare le scelte dei consumatori, sollecitando l'emersione di una domanda dei prodotti e dei servizi che l'operatore si propone di offrire sul mercato (PI/3513 BANCA ROMANELLI).

L'esigenza di garantire al consumatore la più completa e corretta informazione nell'ambito della raccolta del pubblico risparmio ha indotto l'Autorità a richiedere che gli operatori presentino in maniera non equivoca

le condizioni applicabili ai rapporti di conto corrente da essi pubblicizzati. Così, un messaggio che promuoveva congiuntamente due tipologie di conto, prospettando contestualmente una serie di agevolazioni quali tassi di interesse attivi particolarmente elevati, assenza di spese di apertura e gestione, carte di credito gratuite, è stato ritenuto ingannevole in quanto suscettibile di lasciar intendere, contrariamente al vero, che le predette agevolazioni si applicassero cumulativamente ad entrambi i conti correnti pubblicizzati (PI/3428 BIPIELLE.NET FREE TRADE).

SERVIZI FINANZIARI

Per quanto concerne i servizi finanziari, l'attività dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole ha riguardato la diffusione di messaggi riconducibili essenzialmente a tre tipologie. In primo luogo, sono stati ritenuti ingannevoli i messaggi attraverso i quali l'operatore prospettava la concessione diretta di un finanziamento, mentre in realtà l'impresa svolgeva meramente una attività di intermediazione (PI/3249 S.F. FINANCIAL, PI/3290 FINAMITALIA, PI/3374 C.Q.S. DI SALVATORE GANGI). Inoltre, l'Autorità ha censurato messaggi in cui veniva prospettata la possibilità di ottenere con facilità finanziamenti a tassi agevolati, in tempi rapidi e senza particolari garanzie, mentre in realtà, al momento della concessione del finanziamento, veniva comunque svolta una pratica per la verifica della solvibilità dell'affidato, cosicché il consumatore, pur rimanendo tenuto al pagamento del corrispettivo per l'attività di intermediazione, poteva vedersi rifiutare il finanziamento richiesto (PI/3245 SER.FIN.A. II). Infine, è stata inibita l'ulteriore diffusione di messaggi pubblicitari che omettevano di fornire adeguate informazioni in merito al costo del credito, di fondamentale importanza perché il consumatore potesse valutare compiutamente la convenienza dell'offerta (PI/3367 GRATUITÀ TRADING).

TURISMO E ALTRI SERVIZI

In diverse occasioni, sono stati sottoposti al vaglio dell'Autorità messaggi pubblicitari diffusi da *tour operator*. Si tratta, in particolare, di cataloghi turistici che promuovevano le strutture ricettive e alberghiere disponibili presso alcune mete esotiche, rivelatesi alla prova dei fatti inadeguate rispetto alle promesse pubblicizzate.

Nella valutazione di questi messaggi, occorre distinguere tra i disservizi occasionali o gli eventi non imputabili all'operatore pubblicitario, che non valgono di per sé a rendere ingannevole il messaggio, dalle vere e proprie deficienze strutturali che l'operatore tiene celate al consumatore. Così, ad esempio, è stato ritenuto ingannevole un opuscolo pubblicitario relativo a una struttura turistica ubicata nell'isola di Roatan, in Honduras, nel quale l'informazione relativa alla presenza di fastidiosi insetti tropicali era limitata a un riferimento incidentale, peraltro espresso in termini dubitativi. In realtà, le spiagge dell'isola risultavano stabilmente infestate dagli insetti, con dei picchi nei mesi di luglio e agosto, quando più intenso è il flusso turistico (PI/3512 VILLAGGIO MORGAN I GRANDI VIAGGI).

Di rilievo generale per il settore del turismo organizzato è la pronuncia con la quale l'Autorità ha ritenuto ingannevoli le modalità di calcolo dei prezzi di alcuni pacchetti turistici. Nel caso di specie, i prezzi pubblicizzati nel catalogo erano calcolati sulla base di un rapporto di cambio dollaro/lira significativamente più favorevole di quello reale. Poiché l'operatore si riservava la possibilità di variare i prezzi di alcuni pacchetti turistici in funzione dell'andamento del dollaro statunitense sul mercato dei cambi, la sottostima iniziale si ripercuoteva invariabilmente in un maggior onere per i consumatori (PI/3523 ALPITOUR CATALOGO MARI E PAESI LONTANI 2001/FAVET).

Anche la prassi seguita da alcuni operatori turistici, i quali pubblicizzano l'offerta di particolari sconti e/o agevolazioni senza specificare contestualmente e con adeguata evidenza le circostanze che limitano la fruibilità dell'offerta da parte dei destinatari, è stata considerata in violazione del decreto legislativo n. 74/92 (PI/3377 I VIAGGI DEL VENTAGLIO FORMULA VIP PASS).

L'intervento dell'Autorità ha riguardato anche fattispecie pubblicitarie relative a servizi che solo di recente sono stati resi disponibili sul mercato, in forza di modifiche del quadro regolamentare di settore o dell'intercettazione di una nuova domanda da parte della generalità dei consumatori. Per la loro novità, si segnalano alcune pronunce, rese rispettivamente nei confronti di una società organismo di attestazione (SOA), dell'Associazione Nazionale Italiana Bingo e di un'impresa individuale che promuoveva per via telematica la gestione delle controversie in materia di consumo.

La legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/94 ha previsto l'istituzione di un sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici, attuato in via esclusiva tramite soggetti di diritto privato, le società organismo di attestazione (SOA). Tale qualificazione rappresenta un requisito soggettivo che abilita le imprese a partecipare a gare per l'appalto di opere pubbliche. L'Autorità per la vigilanza nei lavori pubblici ha ulteriormente precisato che i rapporti di collaborazione delle SOA con i soggetti terzi devono essere limitati alla mera consulenza, ricadendo nella competenza esclusiva delle SOA la verifica preventiva dei requisiti per l'ottenimento dell'attestazione. Pertanto, è stato ritenuto ingannevole il messaggio pubblicitario con il quale la SOA induceva i destinatari a ritenere di potersi rivolgere per l'ottenimento dell'attestazione di qualifica anche a società terze legate all'operatore pubblicitario da rapporti di consulenza (PI/3467 ATTESTA-STUDIO ATZORI).

In relazione ad alcuni corsi di formazione per il personale addetto alle sale Bingo, organizzati e promossi dall'Associazione Nazionale Italiana Bingo, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione di messaggi pubblicitari che lasciavano intendere, contrariamente al vero, che detti corsi fossero in qualche modo patrocinati dalle Camere di Commercio (PI/3396 ASSOCIAZIONE NAZIONALE ITALIANA BINGO).

Infine, è stato ritenuto ingannevole il messaggio diffuso via Internet, con il quale un soggetto vantava la possibilità di snellire significativamente i

tempi per la riparazione di prodotti elettronici da parte dei centri di assistenza, offrendosi di gestire dietro corrispettivo le relazioni tra i consumatori e i singoli centri ai quali essi si fossero rivolti e di proporre azioni giudiziarie. In realtà, l'operatore si limitava a inviare ai centri di riparazione delle semplici diffide ad adempiere (PI/3197 DIRITTOCONSUMATORI.COM).

LA PUBBLICITÀ OCCULTA

Nel corso del 2001, si è registrata una contrazione dei procedimenti istruttori volti ad accertare lo scopo promozionale eventualmente perseguito da alcune forme di comunicazione al pubblico e, in caso affermativo, la riconoscibilità di tale natura pubblicitaria. Ciò in quanto, fin dalla fase pre-istruttoria, l'Autorità ha inteso operare il più cauto bilanciamento tra l'interesse dei consumatori a non essere destinatari di comunicazioni che dissimolino la loro reale natura promozionale e il diritto di ciascun soggetto a manifestare liberamente il proprio pensiero, oggetto di tutela costituzionale.

Quando il presunto operatore pubblicitario e il proprietario del mezzo di diffusione contestino l'esistenza di un rapporto di committenza, occorre verificare se la natura promozionale del messaggio sia desumibile da elementi presuntivi, che a tale scopo devono essere gravi, precisi e concordanti.

Il principale di tali indizi si rivela all'esame della impostazione della fattispecie segnalata, qualora il prodotto o il servizio venga presentato con toni acritici, enfatici o elogiativi, che sono propri della comunicazione di impresa. Così, in un caso nel quale si verteva della natura promozionale di un articolo dedicato a un *software* asseritamente in grado di abbattere i campi elettromagnetici emessi da un apparecchio telefonico portatile, nella motivazione della pronuncia assolutoria si è dato rilievo al tono meramente informativo del testo giornalistico, che non presentava le caratteristiche del prodotto come acclamate e indiscusse, ma citava di volta in volta la fonte delle affermazioni, presentate d'altronde in termini dubitativi, e invitava il lettore ad adottare specifiche accortezze (PI/3530 RECOVERY). In questo caso, peraltro, è stato attribuito rilievo alla circostanza che il giornalista autore dell'articolo avesse pubblicato, successivamente alla comunicazione di avvio del procedimento, un altro scritto nel quale riportava la dichiarazione di un ente certificatore, il quale smentiva di aver mai controllato in laboratorio le caratteristiche di efficacia del *software* descritto nel messaggio segnalato.

Dal punto di vista procedurale, qualora il messaggio in relazione al quale il segnalante lamenta la non riconoscibilità della natura pubblicitaria consista in un articolo giornalistico, recante la firma del suo autore, l'Autorità, conformemente all'orientamento espresso dal giudice amministrativo, comunica l'apertura del procedimento istruttorio anche a tale soggetto, al fine di garantire nella misura più ampia possibile il diritto al contraddittorio di tutti coloro la cui sfera giuridica possa risultare lesa anche indirettamente dall'eventuale pronuncia inibitoria. D'altro canto, anche il giudice amministrativo (Tar del Lazio, sentenza n. 5724 del 27 giugno 2001, PI/1771 - *I viaggi di Repubblica*) ha

affermato che “*in materia di stampa periodica o quotidiana [...] l’espressione autore del messaggio deve essere intesa nel senso della sua riferibilità anche al giornalista che risulti firmatario dell’articolo la cui natura pubblicitaria viene ipotizzata*”, ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 74/92. Anche la prova dell’esistenza di un rapporto di committenza tra il presunto operatore pubblicitario e il proprietario del mezzo di diffusione, relativo ad altri messaggi di cui sia incontestata la natura promozionale, può costituire un elemento indiziario da tenere in debita considerazione nella valutazione della fattispecie (PI/3402 SUPERENALOTTO SU RAI, PI/3537 VERNICE PROTECNICA).

L’esistenza di un interesse autonomo del proprietario del mezzo alla diffusione del messaggio segnalato, se pure non vale a ricondurre di per sé la fattispecie nell’ambito del giornalismo di servizio, deve comunque indurre a una valutazione particolarmente prudente. Per questa ragione, l’Autorità ha ritenuto di non dover censurare quale fattispecie pubblicitaria non trasparente una notizia fornita all’interno di un telegiornale del mattino, relativa all’estrazione del Superenalotto: nel caso di specie, in effetti, la notizia presentava una struttura sostanzialmente assimilabile a quella tipica dei messaggi pubblicitari, dapprima enfatizzando le caratteristiche del servizio, per poi catturare l’attenzione dello spettatore per spingerlo all’acquisto. Tuttavia, la circostanza che la notizia in questione fosse relativa all’estrazione immediatamente successiva a quella in cui si era registrata una vincita assai rilevante, alla quale si era dato ampio risalto anche da parte delle testate concorrenti, ha indotto l’Autorità a ritenere che la sua formulazione fosse da ricondursi al giudizio dell’emittente, non sindacabile ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 (PI/3402 SUPERENALOTTO SU RAI).

È stato invece ritenuto che integrasse una fattispecie di *product placement*, in contrasto con il disposto normativo, la raffigurazione di una autovettura nell’ambito di una rubrica dal titolo ‘moda’, contenente l’intervista ad una giovane attrice italiana e un servizio fotografico. La riproduzione dell’auto era corredata da una didascalia che ne vantava le caratteristiche. Considerata l’assenza di una qualsivoglia connessione fra la struttura del servizio, incentrato sull’abbigliamento e gli accessori di moda, e la citazione iconografica della vettura, che appariva dunque del tutto artificiosa, l’Autorità ha concluso nel senso che il messaggio avesse una finalità pubblicitaria. D’altro canto, anche i termini utilizzati nella descrizione dell’automobile, enfaticamente elogiativi, apparivano suscettibile di ingenerare un effetto promozionale immediato e diretto (PI/3532 SMART CABRIO & PASSION-PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE).

Infine, anche nel corso del 2001 l’Autorità ha avuto modo di pronunciarsi su messaggi che, sotto la veste apparente di offerte di lavoro domiciliare, dissimulavano la propria natura pubblicitaria. Nella valutazione di queste fattispecie, l’Autorità ha tenuto in considerazione il loro rilevante potenziale decettivo: esse, infatti, si indirizzano di preferenza a soggetti particolarmente vulnerabili, quali coloro che sono in cerca di una occupazione, prospettando falsamente la possibilità di ottenere una sicura fonte di reddito. In due casi, i

messaggi segnalati proponevano ai destinatari il confezionamento di collane a domicilio, per le quali il committente avrebbe corrisposto un determinato prezzo unitario. In realtà, l'adesione all'offerta comportava un primo esborso di trentacinquemila lire, al quale si sommava una ulteriore spesa al momento della ricezione del kit di lavoro da parte del consumatore, né si avevano evidenze circa le concrete modalità di remunerazione della collaborazione. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi in questione, pur prospettando delle opportunità di lavoro, rivestivano in realtà una finalità promozionale diretta, consistente nella vendita del predetto kit: poiché di tale natura promozionale il consumatore non era reso edotto attraverso l'impiego di modalità grafiche di evidente percezione, i messaggi in questione costituivano delle fattispecie di pubblicità non trasparente in contrasto con il disposto dell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 74/92 (PI/3214 LAVORO DOMICILIARE FANTASY, PI/3354 LAVORO A DOMICILIO PIANETA 2000).

LA PUBBLICITÀ COMPARATIVA

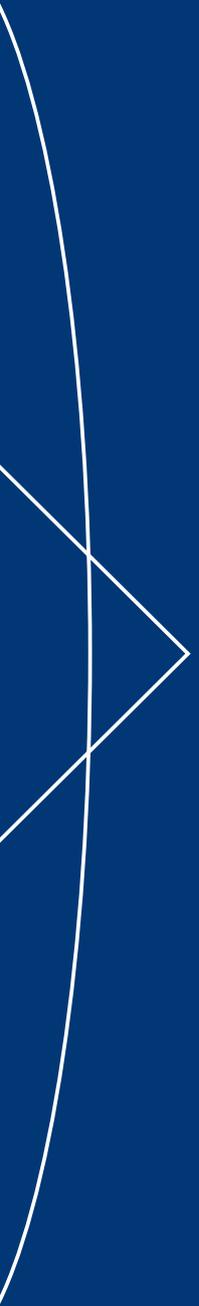
Il decreto legislativo n. 67/00 ha modificato il decreto legislativo n. 74/92, attribuendo all'Autorità la competenza a conoscere dei messaggi pubblicitari comparativi, dettando contestualmente le condizioni di liceità del confronto pubblicitario.

Il ricorso da parte degli operatori economici allo strumento della comparazione pubblicitaria, anche nel corso dell'ultimo anno, è rimasto episodico e quasi interamente confinato a pochi settori merceologici. Ciò si deve, in parte, all'atteggiamento tradizionalmente restrittivo dell'ordinamento italiano rispetto al fenomeno della pubblicità comparativa; per altro verso, l'esigenza di completezza e obiettività del confronto, espressa dal dettato normativo, si concilia a fatica con i tempi e i codici comunicazionali tipici della pubblicità.

La più rilevante decisione assunta dall'Autorità in materia di pubblicità comparativa nell'anno 2001 ha riguardato alcuni messaggi nei quali le tariffe telefoniche interurbane proposte da un operatore di rete fissa venivano poste a confronto con quelle applicate dai principali concorrenti (PI/3267 TELECOM-TELE2). Nel caso di specie, a seguito di una modifica della strategia commerciale decisa dall'impresa segnalante (concorrente) nel corso della campagna pubblicitaria, i prezzi impiegati nei messaggi quale base della comparazione non risultavano più corrispondenti a quelli effettivamente applicati. A tale proposito, l'Autorità ha ritenuto che dal dettato normativo secondo cui la comparazione pubblicitaria deve riguardare elementi pertinenti, veritieri, oggettivi e verificabili discende esclusivamente l'obbligo che l'operatore pubblicitario adegui tempestivamente il contenuto della propria comunicazione d'impresa comparativa alle modifiche apportate dai concorrenti alla propria struttura dei prezzi. Quando l'operatore pubblicitario abbia usato l'ordinaria diligenza nel verificare la veridicità e la pertinenza dei dati impiegati per il confronto, la sopravvenuta modifica dei prezzi del concorrente non può

invece far venir meno, di per sé, la liceità del messaggio. Tuttavia, al fine di assicurare ai consumatori la corretta percezione della convenienza dell'offerta, è necessario che nella comparazione pubblicitaria di prezzi siano loro fornite in modo chiaramente percepibile le indicazioni relative alla data in cui i prezzi posti a confronto sono stati rilevati sul mercato, potendo altrimenti ingenerarsi la erronea convinzione che essi siano ancora vigenti al momento della diffusione del messaggio (PI/3267 TELECOM-TELE2).

I requisiti di liceità della pubblicità comparativa devono sussistere cumulativamente. Pertanto, la pronuncia con la quale l'Autorità accerta l'illeceità di un messaggio pubblicitario comparativo può limitarsi alla verifica del mancato rispetto di una o più di tali condizioni. Così, un messaggio con il quale una emittente televisiva locale promuoveva indirettamente la propria attività, citando un concorrente in termini marcatamente dispregiativi e senza articolare un confronto basato su parametri oggettivi, è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3-*bis*, lettera *e*) del decreto n. 74/92, in quanto si risolveva in un gratuito giudizio di disvalore verso il marchio e l'attività del concorrente, sproporzionato rispetto alle necessità della comparazione (PI/3349 TELENORBA-TELERAMA).



APPENDICE

L'assetto organizzativo

Al 31 marzo 2002 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 40 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 19 con mansioni direttive, 10 con contratto di specializzazione, 10 con mansioni operative, 1 con mansioni esecutive e 2 comandati da pubbliche amministrazioni (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	
	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02
Dirigenti e funzionari	9	11	1	1	-	-	10	12
Personale operativo	3	4	3	2	-	-	6	6
Totale	12	15	4	3	-	-	16	18

Uffici dell'Autorità

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02	31-03-01	31-03-02
Dirigenti	14	16	1	3	1	-	16	19
Funzionari	66	62	8	15	1	-	75	77
Contratti di specializzazione	-	-	7	10	-	-	7	10
Personale operativo	36	35	7	8	-	-	43	43
Personale esecutivo	9	9	1	1	2	2	12	12
Totale	125	122	24	37	4	2	153	161

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	21	4	2	27
Imprese	5	17	3	25
Università o centri di ricerca	6	28	2	36
Libera professione	16	-	1	17
Altro	-	1	-	1
Totale	48	50	8	106

Concorsi e selezioni

Nel periodo di riferimento sono state espletate 2 selezioni per un totale di 16 posizioni in qualità di contrattisti di specializzazione, nonché due selezioni per l'assunzione, con contratto a tempo determinato, di 2 dirigenti. E' stato inoltre bandito un concorso per 5 impiegati della carriera operativa (in fase di svolgimento al 31 marzo 2002).

Praticantato

Anche per il 2001 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 20 tirocinanti.

Attività di formazione

Nel corso dell'anno è stata particolarmente curata, così come per l'anno precedente, l'organizzazione di seminari interni, aventi ad oggetto contenuti specifici sui temi della concorrenza e della pubblicità. Si è anche provveduto, come per gli anni passati, a curare l'apprendimento e il perfezionamento delle lingue straniere, tramite l'organizzazione di corsi interni.

Codice etico

Nel corso dell'anno 2001 e fino al 31 marzo 2002 non sono stati assegnati o comunque rilevati casi di non corretta applicazione del codice etico, adottato dall'Autorità nell'agosto 1995 per stabilire i principi guida del comportamento dei propri dipendenti. I quesiti rappresentati all'organo di garanzia non hanno in genere proposto fattispecie nuove e hanno avuto per oggetto prevalentemente ipotesi di incompatibilità o di conflitto di interesse. E' stato ulteriormente chiarito che l'attività scientifica e pubblicitaria non rientra nel novero delle incompatibilità stabilite dall'articolo 11 della legge n. 287/90, né si pone in contrasto con le norme e con lo spirito del codice etico, determinando anzi ricadute positive sull'immagine dell'Autorità.

Altra situazione, riguardante la partecipazione a convegni, seminari o manifestazioni similari, ha fornito l'occasione per chiarire che, fermo restando il divieto di accettare denaro o qualsivoglia altra utilità, deve ritenersi esclusa ogni forma di rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, salva la sola ipotesi che tale trattamento sia riconosciuto indistintamente a tutti i partecipanti alla manifestazione.

I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Autorità si avvale della collaborazione fornita dalla Guardia di Finanza. In particolare, l'attività di collaborazione viene svolta dal Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato, specificamente costituito nel 1999 nell'ambito del Comando Unità Speciali, con l'obiettivo di prestare diretta assistenza all'Autorità sull'intero territorio nazionale. Al fine di corrispondere alle crescenti esigenze dell'Autorità, nel corso dell'anno l'assetto interno del Nucleo Speciale è stato rimodulato sulla base della struttura organizzativa della stessa Autorità, attribuendo specifiche funzioni alle articolazioni dipendenti in relazione alle materie di competenza delle rispettive Direzioni Settoriali. Tale ripartizione ha consentito di: *i*) accrescere la specifica preparazione tecnico-professionale del personale preposto, ampliando la conoscenza del funzionamento dei mercati negli specifici settori di impiego; *ii*) applicare efficaci metodologie operative in sede di attività ispettiva; *iii*) corrispondere con celerità alle richieste di intervento formulate dall'Autorità.

L'attività di collaborazione svolta dal Nucleo Speciale in materia di tutela della concorrenza, oltre al consolidato apporto professionale fornito in sede ispettiva, si è rivelata particolarmente preziosa sia nell'ambito dell'attività delegata volta ad acquisire dati e informazioni afferenti a vari settori economici, sia in termini di autonome segnalazioni di contesti sottoposti alle valutazioni dell'Autorità per ipotesi di violazione della normativa antitrust. In particolare, le attività di segnalazione hanno registrato un sensibile incremento rispetto all'anno precedente, contribuendo in misura significativa all'accertamento della sussistenza dei presupposti per l'avvio di procedimenti istruttori.

Anche per il 2001 è risultato particolarmente rilevante il contributo fornito dal Nucleo Speciale nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati dall'Autorità in collaborazione con la Commissione Europea.

Ugualmente, per quanto attiene all'ambito della pubblicità ingannevole e comparativa, l'attività informativa e investigativa condotta dalla Guardia di Finanza ha assicurato un apporto essenziale ai fini dell'acquisizione di elementi probatori determinanti per le valutazioni dell'Autorità, nonché per la verifica dell'ottemperanza ai provvedimenti adottati.

Servizi informativi

Dal gennaio 2002 è in funzione il nuovo sistema di protocollo informatico, predisposto per la gestione sulla rete locale delle funzioni di registrazione e segnatura; è prevista la sua integrazione con le procedure informatiche, in parte già realizzate e da tempo funzionanti, per la gestione dell'intero ciclo documentale (dal protocollo alle procedure di archiviazione e di accesso agli atti).

Nel primo trimestre dell'anno in corso gli accessi al sito Internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it>) sono aumentati di quasi il 30% rispetto allo

stesso periodo del 2001, anche a seguito delle modifiche introdotte nella procedura di diffusione del Bollettino settimanale dell'Autorità, reso disponibile sul sito il giorno stesso della data di pubblicazione (di regola il lunedì) e che anticipa, quindi, la distribuzione tramite i mezzi tradizionali. Nello stesso periodo è stato avviato un progetto per la revisione del sito, sia sotto il profilo grafico che per potenziarne le capacità di comunicazione. Il rilascio della nuova versione è previsto in occasione della presentazione della relazione annuale.

Tavola A.3 - Servizi di informazione dell'Autorità via rete Internet

Evoluzione temporale degli accessi al sito web

	Numero di accessi	Numero di messaggi
I trimestre 2001	3.417.348	459
II trimestre 2001	3.527.849	414
III trimestre 2001	2.812.954	405
IV trimestre 2001	3.460.370	583
I trimestre 2002	4.407.553	698

<i>Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>	Supplemento n. 1 al Bollettino settimanale n. 16 - 2002 - Anno XII
<i>Redazione</i>	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

<i>Direttore Responsabile</i>	Mauro Masi
<i>Coordinamento editoriale</i>	Giovanni Mazzà
<i>Design</i>	AREA Strategic Design
<i>Impaginazione, stampa e distribuzione</i>	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Salario
	Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 712/91 Spedizione in abbonamento postale 70% - Filiale di Roma
